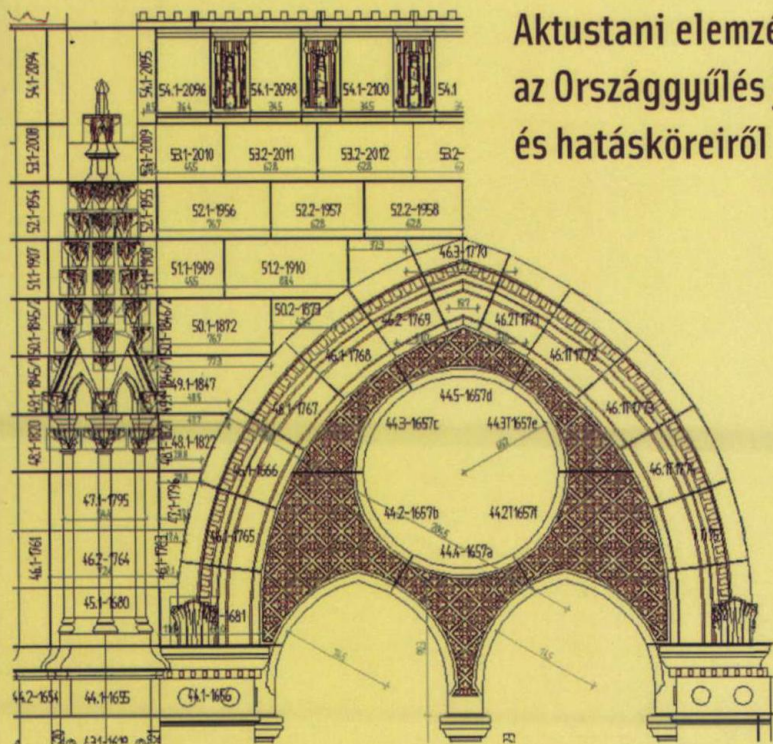
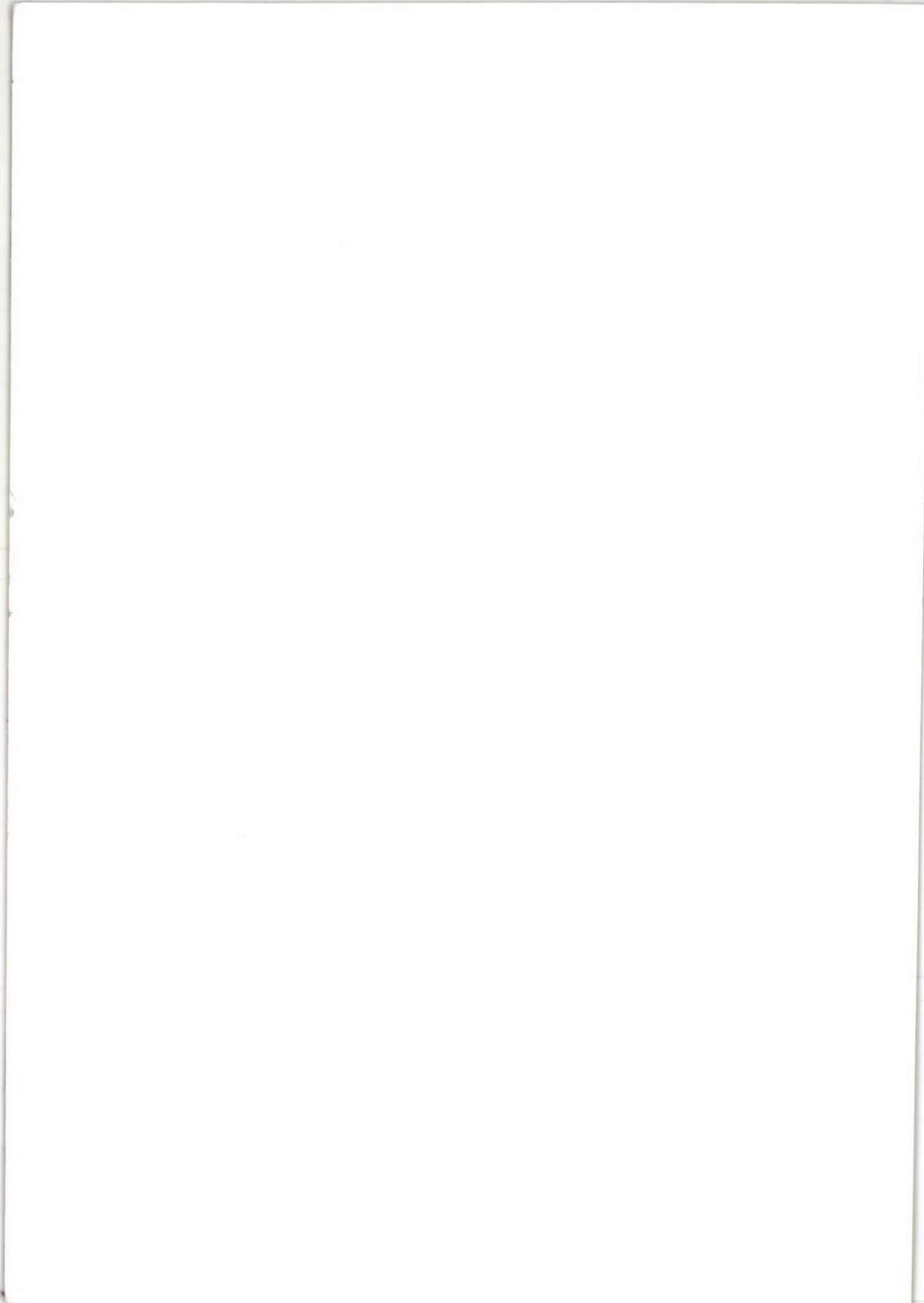


ERDŐS CSABA

Parlamenti autonómia

Aktustani elemzések az Országgyűlés jogállásáról és hatásköreiről





Erdős Csaba
PARLAMENTI AUTONÓMIA

133

PARLAMENTI KÖTETEK

Sorozatszerkesztő

Szabó Zsolt

Erdős Csaba

Parlamenti autonómia

*Aktustani elemzések
az Országgyűlés jogállásáról
és hatásköreiről*

Gondolat Kiadó
Budapest, 2016



Lektor
Smuk Péter • Szabó Zsolt

© Erdős Csaba, 2016

Minden jog fenntartva. Bármilyen másolás, sokszorosítás,
illetve adatfeldolgozó rendszerben való tárolás
a kiadó előzetes írásbeli hozzájárulásához van kötve.

A kiadó könyvei nagy kedvezménnyel az interneten is megrendelhetők.
www.gondolatkido.hu
gondolatkido.blog.hu

A kiadásért felel Bácskai István
Szöveggondozó Gál Mihály

A borító Strommer László képének felhasználásával készült
Forrás: <http://www.epab.bme.hu/strommer/OHz-09/index.html>
Tördelő Lipót Éva

ISBN 978 963 693 645 7
ISSN 2498-5171

TARTALOM

Előszó	9
I. ALAPVETÉS	13
1. BEVEZETŐ GONDOLATOK	13
2. A KUTATÁS CÉLJA, AZ AUTONÓMIA FOGALMA	17
3. A KUTATÁS MÓDSZEREI	22
4. AZ AKTUSTAN FEJLŐDÉSE ÉS ALKALMAZHATÓSÁGA	23
II. PARLAMENTI AKTUSTAN	29
1. AZ ORSZÁGGYŰLÉSI AKTUS FOGALMA	29
2. AZ ORSZÁGGYŰLÉSI AKTUSOK VIZSGÁLATÁNAK FŐ SZEMPONTJAI	32
3. AZ AKTUS ALANYA SZERINTI OSZTÁLYOZÁS	34
3.1. Problémafelvetés	34
3.2. A plenáris ülés	34
3.3. A bizottságok	35
3.4. A bizottsági elnöki értekezlet	40
3.5. A képviselőcsoportok	40
3.6. A Házbizottság	44
3.7. A képviselők	44
3.7.1. Kérdések a többes jogállással kapcsolatban	44
3.7.2. Képviselői felelősség a mentelmi jog tükrében	45
3.7.3. Képviselői mögöttes felelősség	54

3.8. A tisztségviselők	57
3.9. Az Országgyűlés Hivatala és munkatársai	60
3.10. Az Országgyűlési Őrség és tagjai	61
3.11. Megállapítások	63
4. AZ AKTUSOK JOGI FORMÁJA SZERINTI OSZTÁLYOZÁS	64
4.1. Problémafelvetés	64
4.2. Normatív és egyedi aktusok	68
4.3. Az Alaptörvény és a törvény	68
4.4. A közjogi szervezetszabályozó eszközök	70
4.5. A precedensjellegű, szokásjogi aktusok	76
4.5.1. Az élő parlamenti jogról általában	76
4.5.2. Az egyes precedensjellegű aktusok	78
4.5.3. Parlamenti szokásjog és a jogi kontroll (hiánya)	83
4.6. Az egyedi határozatok	86
4.6.1. Az egyediség ismérvei az Alkotmánybíróság gyakorlatában	86
4.6.2. A közjogi tisztségviselő-választás feletti jogi kontroll hiányának következményei	93
4.7. Ülésvezetési aktusok, különös tekintettel a fegyelmi és rendészeti intézkedésekre	105
4.8. Egyéb egyedi aktusok	112
4.9. Az Alkotmánybíróság jelenlegi és lehetséges szerepe a parlamenti aktusok jogi kontrolljában	120
4.9.1. Az alkotmányjogi panasz igénybevételének lehetőségei	120
4.9.2. Az Alkotmánybíróság mint lehetséges „hárszabály-bíróság”	132
4.10. Deklaratív aktusok	136
4.11. Döntés-előkészítő aktusok	138
4.12. A felszólalások és a „formátlan” képviselői aktusok	145
4.13. Megállapítások	146
5. AZ AKTUSBA FOGLALT RENDELKEZÉS JELLEGE SZERINTI OSZTÁLYOZÁS	149
5.1. Problémafelvetés	149
5.2. A nyíltan egyedi rendelkezések alkalmazása	150

5.3. Politikai zsákmányelv: szervezetalakítási szabadság versus jogállamiság	154
5.4. A „lex”-alkotás kérdései	164
5.5. Megállapítások	173
6. AZ AKTUS JOGI KÖTÖTTSÉGE SZERINTI OSZTÁLYOZÁS	173
6.1. Problémafelvetés	173
6.2. A politikai döntések elvének megjelenése és tartalmának fejlődése az Egyesült Államokban	175
6.3. A politikai kérdés elve Magyarországon	184
6.3.1. Alkotmánymódosítások	188
6.3.2. Közkegyelem és semmisségi törvényalkotás	189
6.3.3. Gazdaságpolitika	192
6.3.4. Privatizáció és kárpótlás	203
6.3.5. Szervezetalakítási szabadság	204
6.3.6. Alaptörvény-ellenesen működő önkormányzati képviselő-testület feloszlatása	206
6.3.7. Rendelkezés a parlamenti képviselők mandátuma felett	209
6.3.8. Fegyelmi döntések	213
6.3.9. A parlamenti önszabályozással kapcsolatos egyéb politikai kérdések	214
6.3.10. Az elvileg jogi jellegűvé tett politikai kérdések	220
6.3.11. A jogilag teljesen kötött országgyűlési döntések ábrándja	223
6.4. Más jogágak normáinak kötőereje, különös tekintettel a jogalkotással okozott kárra	226
6.5. A nemzetközi jog és az uniós jog kötőereje	231
6.5.1. A külső jogrendek kötőerejéről általában	231
6.5.2. A nemzetközi jog érvényesíthetőségének problémája	232
6.5.3. Az uniós jog érvényesíthetősége	235
6.5.4. Parlamenti (fegyelmi) jog nemzetközi jogi kontroll alatt?	239
6.6. Megállapítások	257

III. ALKOTMÁNYMÓDOSÍTÁSOK FELÜLVIZSGÁLHATÓSÁGÁNAK KÉRDÉSEI	263
1. AZ ALKOTMÁNY STABILITÁSA – NORMÁK ÉS TÉNYEK	263
1.1. Problémafelvetés	263
1.2. Az Alkotmány módosításának szabályai	263
1.3. Az Alaptörvény módosításának szabályai 2013. április 1. előtt és után	267
1.4. Az Alkotmány- és Alaptörvény-módosítások gyakorisága	272
1.5. Külföldi példák az alkotmányok stabilitásának biztosítására	275
1.6. Elszakadás a pozitív jogtól: az alkotmányozó hatalom elkülönítésére tett kísérletek	281
2. ALKOTMÁNYMÓDOSÍTÁSOK ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI KONTROLLJA	293
2.1. A teljes tartózkodás két évtizede – egy csendes kitérővel	293
2.2. A közjogi érvénytelenség vizsgálatának elismerése	298
2.3. Elmozdulás az Alaptörvény-módosítások tartalmi felülvizsgálata felé	301
2.4. Visszatérés a formai szempontú felülvizsgálathoz	308
2.5. Az Alkotmánybíróság alaptörvény-értelmezési maximájától az immanens örökkévalósági klauzuláig	314
2.6. Megállapítások	320
IV. ÖSSZEGZÉS	323
V. FORRÁSOK	333
1. BIBLIOGRÁFIA	333
2. JOGFORRÁSOK	343
3. EGYÉB FORRÁSOK	349

ELŐSZÓ

Talán megbocsátja a Tisztelt Olvasó az elfogultságomat, ha azt jelentem ki, hogy az Országház a világ legszebb, parlamenti funkcióknak helyt adó épülete. Nem tartom meglepőnek, hogy Steindl Imre remekművére mindenki rácsodálkozik: az is, aki először látja, s az is, aki naponta sétál el mellette. Általában távolabbról – túlnyomórészt a Duna budai partjáról – szemlélik a legtöbben és ilyen perspektívából is szokták fényképezni, vagy más módon ábrázolni – gondoljunk például a Lánchíd és Margit-híd között fotózó turisták áradatára. Az épület jellegzetes kontúrja így, több száz méterről rajzolódik ki előttünk, azonban e távolság már elrejt szemünk elől azt – a neogótikus stílusból fakadó – aprólékosságot, amiből az Országház igazi varázsa ered: bár méretei is monumentálisak, a gazdagon díszített boltívek, a mívesen csipkézett pillérek, a szinte életre kelő vízköpők sora, a pontosan faragott kövek nélkül csak egy nagy épület maradna a sok közül. Ahhoz azonban, hogy a sok részletből kirajzolódó egészet a maga valójában ismerhessük meg, nem hanyagolhatjuk el a homlokzatok tüzetes, mérnöki igényességű vizsgálatát sem: az elemek egyediségét és bonyolultságát példázza, hogy az épület külső burkolatainak felújítása során valamennyi elemet külön számozással kellett ellátni. Egy ilyen homlokzati „kőkiosztási” terv díszíti a könyv borítóját is.¹

Az Országgyűléssel foglalkozó alkotmányjogi művek többsége a parlament közjogi státusát, hatalommegosztásban betöltött helyét

¹ Ezúton is köszönöm Strommer Lászlónak és Masznyik Csabának hogy az általuk készített homlokzati terv felhasználásához hozzájárulásukat adták.

távrolról, tipikusan más hatalmi ágak felől vizsgálják – mintha az Országházat csak a Batthyány tér felől néznék. E kötettel olyan túrára invitálom a kedves Olvasót, amely során a közjogi turista-szemlélet helyett a mérnököt ismertetem meg, bízva abban, hogy az új perspektíva hozzájárul az Országgyűlés hatásköreinek és jogállásának pontosabb meghatározásához. Célkitűzésem, hogy az országgyűlési aktusoknak mint a parlamenti jog építőköveinek vizsgálatával az eddig rejtve maradó „homlokzati elemeket” is megvilágítsam. Ahhoz azonban, hogy ne vesszünk el az egymásra sokban hasonlító, de mégis különböző „építőelemek” között, ha azok számozására nem is, de csoportosítására, logikus rendbe sorolásukra mindenképpen szükségünk lesz. Erre szolgál az aktustani módszertan.

E könyv a 2014 februárjában megvédett doktori értekezésem átdolgozott változata. A módosításokat részben a kötet terjedelmi korlátai, részben pedig a vonatkozó joganyag elmúlt mintegy másfél évben tapasztalható változásai indokolták. Ezek közül a legjelentősebb az új határozati házsabályi rendelkezések megalkotása volt, amely a törvényalkotási eljárás gyökeres átalakítását jelentette új parlamenti szervek és új aktusok létrehozásával. A szöveg gondozása során arra koncentráltam, hogy az Országgyűlés jogi mozgásterét befolyásoló aktustípusokat azonosítsam, főbb jellemzőiket bemutassam, minden egyes aktus jellemzésére nem vállalkozhattam.² Az ebből eredő esetleges hiányosságokat illetően a T. Olvasó megértésében bízom.

Köszönöm mindazoknak, akik tanácsaikkal és biztatásukkal segítettek munkámat; azoknak is, akiket a következő sorok közül esetleg kifejejtettem volna. Köszönet illeti így konzulensemét, Bihari Mihály professor emeritust, aki már egyetemi hallgató korom óta bölcs tanácsaival segíti kutatómunkámat. Hálával tartozom másik konzulensemnek – egyúttal e kötet egyik lektorának –, Smuk Péternek is, aki töretlenül támogatta a disszertáció megírását, ha kellett, szakmai ta-

² Jól mutatja a kihívás komolyságát, hogy az új házsabályi rendelkezésekről szóló OGY határozat 2. melléklete kereken száz, az „Országgyűlés iromány-nyilván tartásában szereplő nem önálló indítványt” sorol fel.

nácsaival, ha kellett, biztatásával. Szenté Zoltán professzor az értekezés elkészítésének kezdetén látott el értékes tanácsokkal, Stumpf István professzor pedig a nyilvános védés során adott további ötleteket az értekezésben foglaltak továbbgondolásához. Köszönöm Kukorelli István professzornak, Verebélyi Imre professzornak, továbbá a fokozatszerzési eljárásban közreműködő kollégáknak – Petrétai József professzornak, Szigeti Péter professzornak, Takács Péter professzornak, Csink Lórántnak, Gárdos-Orosz Fruzsínának, Papp Imrének, Szabó Zsoltnak, aki e művet lektorálta is, továbbá Váczi Péternek –, hogy a disszertációval kapcsolatban építő kritikai észrevételeket és javaslatokat fogalmaztak meg. A szakértő tanácsok ellenére fennmaradó minden tévedésért csakis engem terhel felelősség.

A Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal által megvalósított, TÁMOP 4.2.4.A/1-11-1-2012-0001 azonosító számú „Nemzeti Kiválóság Program – Hazai hallgatói, illetve kutatói személyi támogatást biztosító rendszer kidolgozása és működtetése országos program” című kiemelt projekt keretében meghirdetett Apáczai Csere János Doktorandusz Ösztöndíj nagyban hozzájárult e kötet alapjául szolgáló értekezés nyugodt körülmények között való elkészítéséhez. Ezúton is köszönöm a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal hozzájárulását e könyv megjelentetéséhez.

Ösztönzőleg hatott a könyv elkészítésére az a tudományos légkör, amelyet egykori hallgatóként és jelenleg oktatóként a Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Karán, különösen az Alkotmányjogi és Politikatudományi Tanszéken és a Parlamenti Kutatások Központjában, valamint oktatóként a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Karán élvezhettem, élvezhettek. Köszönettel gondolok egykori tanárainkra, akik a tudomány szeretetére és művelésére neveltek, már kisiskolás korom óta.

Mindenekelőtt azonban feleségemnek, Lukács Laurának és Szüleimnek tartozom hálával.

Győrött, 2015 októberében

a Szerző

I. ALAPVETÉS

„A Parlament bármit megtehet,
csak nőből nem csinálhat férfit,
vagy férfiból nőt.”

Jean Louis DE LOLME

1. BEVEZETŐ GONDOLATOK

Amikor a genfi születésű, de a szigetországban letelepedő államelméleti gondolkodó, Jean Louis DE LOLME az 1700-as évek derekán papírra vetette a mottóban szereplő – azóta szállóigévé vált – jellemzését az angol parlamentről,³ aligha gondolhatta volna, hogy a XXI. században, egy gyökeresen eltérő hagyományokkal és közjogi struktúrával rendelkező állam törvényhozására is túlnyomórészt igaznak, de legalábbis kifejezőnek fog bizonyulni fanyar megállapítása. A magyar Országgyűlés munkáját és közjogi helyzetét meghatározó joganyag – írott és íratlan forrásait is ideértve – és a T. Ház gyakorlata az Országgyűlés jogalkotói szupremáciájából következő,

³ A szállóige ebben a formájában DE LOLME 1771-es fő művében, a *The Constitution of England*-ben jelent meg – igaz, abban még francia nyelven –, amelynek angol fordítása 1807-re datálódik: „It is a fundamental principle with English lawyers, that Parliament can do everything but make a woman a man, and a man a woman.” IN DE LOLME, Jean Louis: *The Constitution of England. Book I.* London, 1807. 132. o.

A parlamenti szuverenitás gondolata korábbi közjogi tárgyú művekben is megjelent, így például az 1628-as *Institutes of the Lawes of England*-ben, Edward COKE tollából: „A Parliament hatalma és hatásköre olyannyira meghatározhatatlan [transzcendens – E. Cs.] és abszolút, hogy nem lehet korlátok közé szorítani sem ügyek vagy személyek [jogalanyok – E. Cs.] tekintetében.” Továbbá: „Si antiquitatem spectes, est vetustissima; si dignitatem, est honoratissima; si jurisdictionem, est capacissima.” azaz: „Ha antikvitását tekintjük, ez a legősibb, ha méltóságát, ez a legtisztetelméltóbb, ha hatáskörét, az a legkiterjedtebb.” SHEPPARD, Steve: *The Selected Writings and Speeches Sir Edward Coke.* Liberty Fund, Indianapolis, 2003. 292. o. Ugyancsak a parlamenti szuverenitás DE LOLME előtti megfogalmazását olvashatjuk BLACKSTONE-tól az 1750-es évekből: „A Parlament – tömören kifejezve – bármit megtehet, ami természeténél fogva nem lehetetlen.” BLACKSTONE, William: *Commentaries on the Laws of England.* J. B. Lippincott, Philadelphia, 1893. [utánnymás] 160. o.

de a törvényhozásból mint tevékenységből szükségszerűen eredő státuson túlmutató hatalomra utal: gondoljunk csak az ún. praktikus alkotmányozásra,⁴ vagy éppen az Alkotmánybíróság hatásköreinek módosítására. Ezek olyan novumok, amelyek erősítették a T. Ház korábban is megfigyelhető önállóságát, hatalmi pozícióját.

Annak ellenére, hogy a 2010-ben megalakult Országgyűlés gyökeresen átalakította a parlamenti jog jogforrási rendszerét, a korábbi, parlamenti önállóságot kifejező, biztosító jogintézmények egy része változatlan, vagy csekély mértékben módosított tartalommal él tovább: példaként említhetjük a parlamenti tisztségviselők megválasztásának jogát és a saját adminisztráció működtetését.

Az Országgyűlés autonómiáját gyengítő intézmények szabályozásában és/vagy működésében is több olyan újdonságra lelhetünk, amelyek figyelmünkre érdemesek. Ezeket két csoportba sorolhatjuk: egyrészt a belső jogi, másrészt a külső – nemzetközi és uniós – jogi korlátokkal találkozhatunk. Előbbiben helyezem el a parlament-feloszlatás módosított, a Költségvetési Tanácsot és köztársasági elnököt „helyzetbe hozó” alaptörvényi szabályokat, az Alkotmánybíróságnak a saját hatásköreinek bővítésére irányuló, a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatban megjelentő törekvését, ezzel párhuzamosan az Alapvető Jogok Biztosának indítványozási aktivitását. A másik csoport tárgyalását az Alaptörvény-módosítások

⁴ Praktikus alkotmányozáson értem azokat az Alkotmány- és Alaptörvény-módosításokat, amelyekre azért volt szükség, mert az Alkotmánybíróság valamilyen törvényi vagy rendeleti szabályozást Alkotmány- vagy Alaptörvény-ellenesnek talált, s az Országgyűlés a megsemmisített jogszabályok lényegi részét, vagy azok célját az Alkotmányba vagy az Alaptörvénybe emelte be, így biztosítva azok Alkotmánynak vagy Alaptörvénynek való megfelelését. Ennek talán legjobb példája az Alaptörvény negyedik módosítása, amely „reagált” a család fogalmával foglalkozó 43/2012. (XII. 20.) AB határozatra, az egyházak elismerésével foglalkozó 6/2013. (III. 1.) AB határozatra, a politikai hirdetések közzétételével foglalkozó 1/2013. (I. 7.) AB határozatra, a hallgatói röghöz kötésről szóló 32/2012. (VII. 4.) AB határozatra, a hajléktalanság kriminalizációjával foglalkozó 38/2012. AB határozatra, illetve az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseit felülvizsgáló 45/2012. (XII. 29.) AB határozatra. Részletesen lásd ANTAL Attila: *Alkotmányozási korszakok és technikák*. In *Közjogi Szemle* 2013/2. 1–18. o.

miatt indult európai uniós vizsgálatok, az ún. Tavares-jelentés⁵, valamint az Európa Tanácsnak – Velencei Bizottságnak – a magyar közjogi rendszer átalakításával kapcsolatos, kritikus hangvételű jelentései, továbbá az Egyesült Nemzetek Szervezete⁶ Emberi Jogi Főbiztosának a negyedik Alaptörvény-módosítás visszavonására való felszólítása⁷ indokolják. A strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának⁸ az Országgyűlés egyedi aktusai feletti joghatósága/hatásköre is a kutatás tárgyát kell, hogy képezze, mivel több országgyűlési képviselő is nyújtott be panaszt az EJEB-hez, az őket elmarasztaló fegyelmi határozatokkal szemben. Ezeket a strasbourgi bíróság érdemi elbírálásra alkalmasnak találta, s közülük két ügyben már ítélet is született, igaz, ezek nem véglegesek egyelőre, mivel a Magyar Állam kérte a Nagykamara eljárását.⁹

Különösen aktuálissá teszi a T. Ház autonómiájának vizsgálatát, hogy az Alaptörvény 1. cikke módosította az Országgyűlés pozitív jogi fogalmát, s 2012. január 1. napjától „MAGYARORSZÁG legfőbb népképviselői szerve az Országgyűlés”¹⁰. Az Alkotmány megfogalmazása szerint „a Magyar Köztársaság legfelsőbb államhatalmi

⁵ Az Európai Parlament által 2013. június 19-én elfogadott, az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság az alapvető jogok helyzetéről: magyarországi normák és gyakorlatok (az Európai Parlament 2012. február 16-i állásfoglalása alapján) [2012/2130 (INI)] címet viselő jelentése lásd: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2013-0229&language=HU#title1> (letöltés ideje: 2013. augusztus 14.)

⁶ Továbbiakban: ENSZ

⁷ „Hungary must revoke worrying constitutional changes” – az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosának 2013. június 18-i nyilatkozata lásd: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13464&LangID=E> (letöltés ideje: 2013. augusztus 14.)

⁸ Továbbiakban: EJEB.

⁹ Ítélet született már a következő két ügyben: Karácsony and Others v. Hungary (42461/13) Judgement (16 September 2014) – továbbiakban: Karácsony and Others v. Hungary vagy Karácsony-ügy –, illetve Szél and Others v. Hungary (44357/13) Judgement (16 September 2014) – továbbiakban: Szél and Others v. Hungary vagy Szél-ügy. Még nem született ítélet a Szanyi v. Hungary-ügyben (35493/13).

¹⁰ Alaptörvény 1. cikk (1) bekezdés.

és népképviselési szerve az Országgyűlés”¹¹ volt. Az új meghatározás jobban illeszkedik a parlamenteknek a hatalommegosztás klasszikus felfogásában betöltött helyéhez, hiszen kifejezi, hogy az impérium osztott a hatalmi ágak között, amelyek ennél fogva egyenrangúak, tehát egyik sem az államhatalom legfőbb képviselője.¹² A hatalmi ágak egyenrangúsága *sine qua non*ja a hatalommegosztás doktrínájának, amely a hatalomnak csak hatalommal való korlátozhatóságának axiómáján alapul, s amely a hatalommegosztás érvényre juttatásában a szabadság intézményesített garanciáját látják valamennyi kormányformában. Kérdés azonban, hogy az új alkotmányi parlament-definíciónak mennyiben feleltethető meg az Országgyűlés (részlet)szabályok által meghatározott közjogi mozgástere.

E bevezetőben már említett számos körülmény – így a parlament jog „újraalkotása”¹³, az Országgyűlés munkája feletti belső jogi kontrollintézmények hatáskörének módosítása, az Európai Unió, az Európa Tanács szervei és az ENSZ reakciói a közjogi rendszerünk átalakítására – indokoltta teszi, hogy az Országgyűlés autonómiáját részletesen vizsgáljam.

¹¹ Alkotmány 19. § (1) bekezdés.

¹² Az Alaptörvény megfogalmazása, miszerint az Országgyűlés a legfőbb népképviselési szerv, álláspontom szerint összhangban áll a hatalmi ágak egymás mellé rendelésével, mivel a másik két montesquieu-i hatalmi ág nem népképviselési jellegű. A népképviselési szervek közti hierarchiára ugyanakkor következtethetünk az Alaptörvény megfogalmazásából. Ezt azonban nem tartom helytelennek, mivel az államszervezetben belül az Országgyűlésen kívül csak a helyi önkormányzati képviselő-testületek minősülnek népképviselési szerveknek, amelyek közigazgatási területükre kiterjedő illetékességéből és a parlament egész országra kiterjedő illetékességéből – vagy másképpen az Országgyűlés központi szervei jellegéből és a helyi önkormányzatok nagy számából – következően az Országgyűlés legfőbb népképviselési szervként való megjelölése helyes.

¹³ Ideértve az új Alaptörvényt, az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. tv.-t (továbbiakban: Ogytv.), illetve az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozatot (továbbiakban: HHSz.), amely ugyan régi formában, de az Ogytv. miatt jócskán csökkentett tartalommal kezezi a parlamenti jog egyik pillérét. A parlamenti jog forrásaival később részletesen foglalkozni fogok.

2. A KUTATÁS CÉLJA, AZ AUTONÓMIA FOGALMA

A kutatás célja, hogy az Országgyűlés jogi autonómiáját bemutassa és értékelje.

A téma feldolgozását érintő legfontosabb megkötés, hogy az országgyűlési autonómiát kizárólag jogi szempontból vizsgálom. Az Országgyűlés vonatkozásában a politikai és jogi aspektusok megkülönböztetése nehézkes lehet, mert az (alkotmány)jogi és a politikai felelősség sok esetben összekapcsolódik. A két felelősségi alakzat elválasztása a következő elv segítségével lehetséges: *„...valamely magatartás, amit politikailag értékelnek, a politikai mellett jogi felelősséget akkor vethet fel, ha az adott magatartásra van jogi szabályozás.”*¹⁴ Ebből tehát a politikai és jogi normák közti distinkció szükségessége következik, s az, hogy a vizsgálódásunk nem terjedhet túl a jogi szabályok körén.

Figyelemmel azonban arra a tényre, hogy az alkotmányozó hatalom – annak természete szerint – nem vizsgálható pusztán jogi szempontból, hanem politikatudományi, államelméleti szempontból ítélhető meg leginkább, az Országgyűlés alkotmányozó funkciójával foglalkozó fejezetben e nézőpontokra is ki kell térjek. Ahogyan erre CSINK Lóránt rámutat, *„az alkotmányozás elsősorban nem jogi, hanem politikai tevékenység”*¹⁵, amelyet azzal támaszt alá, hogy az alkotmányozás megindításáról, az állam- és kormányformáról szóló döntések meghozatala a politika terrénumába tartozik, azok helyesége jogilag megítélhetetlen. Az alkotmányjogász CSINK Lórántéval ellentétes érveléssel, de azonos megállapításra jut SZILÁGYI Péter is, aki az alkotmányozó hatalom kutatását nem azért tartja az államelmélet területére tartozónak, mert *„extrakonstitucionális jelenségről*

¹⁴ CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József: Az alkotmányjogi felelősségről. In Jogtudományi Közlöny 2012/7–8. 284. o.

¹⁵ CSINK Lóránt: Két világ közt, avagy van-e alternatívája a jogállamnak? In DRINÓCZI Tímea – JAKAB András (szerk.): Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011. Pázmány Press (PPKE-JÁK, PTE-ÁJK, Szent István Társulat), Budapest, 2013. I. kötet 62. o.

van szó, hanem azért, mert szorosan összekapcsolódik olyan kifejezetten államelméleti kérdésekkel, mint az állami szuverenitás, a szuverenitás és a népszuverenitás viszonya, a közvetlen demokrácia lehetőségei és határai, az állami berendezkedés legalitása és legitimitása.”¹⁶ Az államelmélet tehát olyan „előkészítő” tevékenységet végez, amelynek eredményeire támaszkodhat a szakjogtudományi jellegű¹⁷ alkotmányjog.¹⁸ Így tehát ahhoz, hogy az Országgyűlés alkotmányozó hatalmát, illetve az abból való részesülésének módját kellő körültekintéssel járhassam körbe, elsősorban államelméleti megközelítést kell, hogy alkalmazzak.

Az értekezés középpontjában az autonómia terminusa áll, amelynek fogalma meghatározásra szorul, a tekintetben mindenképpen, hogy a disszertációban milyen értelmében és milyen széles jelentéstartalommal használom. Etimológiáját tekintve két, görög eredetű szó összevonásából jött létre a kifejezés: *auto*+*nomosz*, azaz „önmának törvényt adni” jelentéssel rendelkezik, amihez az általunk – jelenkorban – használt jogi-államtudományi fogalmaink közül az önkormányzás és az önállóság állnak a legközelebb.¹⁹ Ez azonban még mindig túl tág ahhoz, hogy témánkat kellő precizitással határolja körbe. A parlamenti önkormányzatiságra SZENTE Zoltán például mint országgyűlési funkcióra tekint, s az alábbi összetevőit jelöli meg:

¹⁶ SZILÁGYI Péter: *Az alkotmányozás és az alkotmányozó hatalom államelméleti kérdései és annak tanulságai*. In DRINÓCZI Tímea – JAKAB András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011*. Pázmány Press (PPKE-JÁK, PTE-ÁJK, Szent István Társulat), Budapest, 2013. I. kötet 94. o.

¹⁷ Vö: SZIGETI Péter – TAKÁCS Péter: *A jogállamiság jogelmélete*. Napvilág, Budapest, 2004. 16–19. o.

¹⁸ Ezt az összefüggést hangsúlyozza SZILÁGYI Péter is a már idézett tanulmányának bevezetőjében. Lásd: SZILÁGYI Péter: *Az alkotmányozás és az alkotmányozó hatalom államelméleti kérdései és annak tanulságai*. In DRINÓCZI Tímea – JAKAB András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011*. Pázmány Press (PPKE-JÁK, PTE-ÁJK, Szent István Társulat), Budapest, 2013. I. kötet 93. o.

¹⁹ Vö. „autonómia gör. 1. önkormányzat 2. tud. öntörvényűség, önállóság 3. isk. az önállóságra nevelés” forrás: BAKOS Ferenc (szerk.): *Idegen szavak és kifejezések szótára*. Akadémiai, Budapest, 1976. 79. o.

- saját szervezeti és működési rendjének meghatározása;
- saját tisztségviselőinek, illetve szervei tagjainak megválasztása;
- fegyelmi és rendészeti jogkör gyakorlása;
- saját adminisztráció működtetése;
- parlamenti privilégiumok, amin belül helyezhető el:
 - a képviselői mentelmi jog és
 - a képviselői összeférhetetlenség megítélése.²⁰

A fenti felsorolás alapján megállapítható, hogy a SZENTE-féle önkormányzatiság az autonómia fogalmának minimumát rajzolja ki. Ennél tágabban – inkább a szó önállóság jelentésére koncentrálna – használnom az autonómiát: ha az Országgyűlés, vagy szervezeti egysége, tagja döntésével, cselekvésével szemben nem vehető igénybe jogi jellegű kontroll, akkor döntését diszkrecionálisan, szabadon – azaz autonóm módon – hozhatja meg. Az autonómia vizsgálata tehát azt indokolja, hogy az egyes parlamenti szervek, képviselők tevékenységével és döntéseivel szemben igénybe vehető *quasi* jogorvoslati lehetőségeket vegyem számba. Mivel a magyarországi jogrendszer és jogtudomány a jogorvoslat fogalmát az egyedi döntésekhez kapcsolja, a disszertációban ehelyett a jogi kontrollmechanizmus kifejezést használnom, mert az az alkotmánybírói normakontrollt is felöleli.

A disszertáció címében kiemelten szerepelnek a döntések, illetve maga a döntési autonómia. Ennek oka, hogy a parlamenti autonómia „klasszikus” fogalmán – amint az SZENTE Zoltán megközelítéséből is kitűnt – leginkább az Országgyűlés belső szervezeti és működési keretei értendők. Mivel vizsgálat fókusza nem erre, legalábbis nem elsősorban erre, hanem az Országgyűléshez kapcsolható döntések és egyéb cselekvések feletti jogi kontroll lehetőségére irányul, fontosnak tartottam a kutatás újszerű szempontját a címben is megjeleníteni.²¹

²⁰ SZENTE Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*. Atlantisz, Budapest, 2010. 65–67. o.

²¹ A döntések mellől az „egyéb cselekvések” elhagyását pedig az indokolta, hogy utóbbiakkal jóval kevesebbet foglalkozom az értekezésben, ráadásul az aktus fo-

A vizsgálódásom kiterjed – a fent felsorolt területeken túl – az alkotmányozásra, a kreációs funkcióra, az Országgyűlés által végzett „nyilvántartásba-vételi” eljárásra²², sőt az Országgyűlés működését segítő szervek és az ott dolgozók tevékenységére, felelősségére is. Ezzel az a célom, hogy a parlamenti működés egészét átfogó rendszerben vizsgálhassam a T. Ház cselekvési szabadságát. A kutatás tárgyának e tág megjelölése egyébként összhangban van a parlamenti jog körének meghatározásával is. TRÓCSÁNYI László szerint például a „*parlamenti jogot az alkotmányjog területéhez tartozónak tekinthetjük azzal, hogy a parlamenti jogba tartoznak közigazgatási, munkajogi, sőt pénzügyi jogi jellegű szabályok is*”.²³

A parlamenti autonómia nagyon közel áll a parlamenti szuverenitás angol intézményéhez, amely *prima facie* nehezen összeegyeztethető a népszuverenitás elvével, illetve a hatalommegosztás kontinentális megközelítésével. SZENTE Zoltán ugyanakkor rámutat arra, hogy a hatalommegosztás három fő modellje – az angol parlamenti szuverenitás, a MONTESQUIEU-i hatalmi ágak megosztása és az amerikai fékek és ellensúlyok rendszere – kialakulásuk igen csak eltérő módja ellenére ma már roppant hasonlóan működnek, s így „*nem lehet látni olyan ismérvet, mely alkalmas lenne az amerikai hatalommegosztás rendszerének megkülönböztetésére az európaiától*”, továbbá hogy a „*parlamentek [értsd: valamennyi demokratikus állam törvényhozása – E. Cs.] a hatalommegosztás és a hatalmi ágak közötti kölcsönös ellenőrzés és ellensúlyozás bonyolult szövevényében működnek*”.²⁴ Erre tekintettel megalapozottnak látom, hogy a magyar Or-

galma ezeket is felöleli, így az „aktustani megközelítés” fordulatban rejtetten, de megjelennek.

²² Az Országgyűlés határoz a vallási tevékenységet végző szervezet elismeréséről. Az elismerés módja, hogy az egyházat a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. tv. I. mellékletébe felveszi.

²³ TRÓCSÁNYI László: *A parlamenti jog természete és forrásai*. In PETRÉTEI József (szerk.): *Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára*. Dialóg-Campus, Budapest–Pécs, 2000. 178. o.

²⁴ SZENTE Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*. Atlantisz, Budapest, 2010. 45. o.

szágygyűléssel összefüggésben használjam az autonómia kifejezést, sőt önállóságának, közjogi mozgásterének összetevőit vizsgáljam. Ugyancsak e *technicus terminus* alkalmazása mellett szól, hogy az alkotmánybíróági érvelésben is megjelent „az Országgyűlés autonómiája”-fordulat.²⁵

A disszertáció célja alapvetően az Országgyűlés döntési autonómiájának meghatározása, ennek megfelelően leíró jelleggel mutatom be a vonatkozó jogi szabályokat. Úgy az egyes intézmények, mint valamennyi vizsgált témakör összességében törekedek arra, hogy azokat arra koncentrálni dolgozzam fel, hogy azoknak az országgyűlési döntési autonómiára gyakorolt hatását domborítsam ki. Ehhez elengedhetetlennek tartom, hogy az adott jogintézménnyel kapcsolatos legfontosabb – pozitív, illetve negatív – szakmai kritikai álláspontokat ismertessem, valamint azt, hogy esetenként *de lege ferenda* javaslatokkal éljek.

Amennyiben az Országgyűlés döntési autonómiáját a jogi kontrollmechanizmusok számbavételével meghatározzuk, arra is választ kapunk, hogy a jogalkotó a demokrácia és az (alap)jogok milyen viszonyát tartja ideálisnak. A demokrácia és az alapjogok közti konfliktus abból fakad, hogy a közvetlen legitimitású, legfőbb népképviselői szerv döntéseinek felülvizsgálatát egy szűk körű, tipikusan közvetett legitimitációjú testületre kell bízni annak érdekében, hogy a többségi akarat ellenében a kisebbség jogai is védelemben részesüljenek. Bruce ACKERMAN szemléletes példája szerint három pozíció foglalható el a többségi elv és az alapjogok viszonyának meghatározásában. „A monista demokrácia hívei alapján véve a brit parlamentarizmus idealizált példaképét hirdetik: a törvényhozó hatalom a legutóbbi választások győzteseit illeti meg, és minden erre helyezett korlát antidemokratikus. [...] Az ezzel ellentétes iskola, bár nem tagadja a

²⁵ „Az Országgyűlést nagyfokú szabadság illeti meg a házszabályi rendelkezések megalkotásakor, önszabályozási autonómiája olyan Alaptörvény által védett hatáskör, amelybe az Alkotmánybíróság csak nagyon súlyos érvek és indokok alapján, szélsőséges esetekben, közvetlen alkotmánysértés esetén avatkozhat be.” – 3206/2013. (XI. 18.) AB határozat 28. bekezdés és 3207/2013. (XI. 18.) AB határozat 28. bekezdés.

demokratikus elvek jelentőségét, az alapvető jogok védelmét tekinti elsődleges feladatnak. A dualista demokrácia elmélete, melyet Ackerman képvisel, elutasítja azt a monista álláspontot, mely szerint a hatalom néptől való származásából szükségszerűen következik a parlament mindenhatósága, de nem osztja azt a nézetet sem, hogy az alapjogok védelme élvezne kizárólagos elsőbbséget.”²⁶ Magam a köztes álláspontot, a dualista demokrácia elméletét vélem helyesnek, így az Országgyűlés döntési autonómiájáról is ezt szem előtt tartva alkotok véleményt, illetve fogalmazok meg *de lege ferenda* javaslatokat.

3. A KUTATÁS MÓDSZEREI

Mind a kutatás tárgya, mind pedig célja szorosan meghatározza azokat a módszereket, amelyek az értekezés elkészítése során alkalmazhatók. Az elsődleges módszer a jogszabályok és egyéb tárgyi jogforrások szövegének elemzése.

Figyelemmel arra, hogy a disszertáció alkotmánybíráskodásra vonatkozó részének középpontjában a jogforrások módosításai állnak, elkerülhetetlen a temporális jog-összehasonlítás alkalmazása. A komparatistikának egy másik aspektusára, a területiális jog-összehasonlításra is támaszkodni kívánok. Figyelemmel azonban az egyes államok jog- és politikai rendszerei között rejlő jelentős eltérésekre – gondoljunk a jogcsaládok, az állam- és kormányformák okozta sokszínűsége –, ezt a módszert csak kiegészítő jelleggel kívánom alkalmazni, egyfelől a *de lege ferenda* javaslatok alátámasztására, másfelől pedig „jó gyakorlatok” azonosítására.

Nagy hangsúlyt kívánok fektetni jogesetek bemutatására és elemzésére is. A jogszabályok és egyéb tárgyi jogforrások érvénye-

²⁶ PACZOLAY Péter: Alkotmánybíráskodás a politika és a jog határán. In PACZOLAY Péter (szerk.): *Alkotmánybíráskodás. Alkotmányértelmezés*. Budapest, 2003. 19. o.

sülése a tágabb értelemben vett jogalkalmazáson keresztül valósul meg; az „élő jog” rajzolja ki a norma valódi tartalmát.

A *de lege ferenda* javaslatok megfogalmazására irányuló törekvésem feltételezi, hogy egyes megoldási javaslatoknál igyekezzek számba venni a várható hatásokat, valamiféle következmény-moddellezést végezzek el. Természetesen ez a szándék is csak a jogi jellegű következmények – esetleges kollíziók, azok feloldásának lehetőségei – feltérképezésére terjed ki.

Az Országgyűlés két, elvi szinten egymástól élesen elválasztható és elválasztandó funkciójára tekintettel különválasztva vizsgálom az alkotmányozó hatáskörben eljáró és az „egyszerű” törvényhozó parlament autonómiájának jellemzőit. Az alkotmányozó hatalom korlátait az alkotmányozó hatáskörben eljáró Országgyűlés gyakorlatának, illetve speciális aktusa, az alkotmánymódosítás jogi szempontú felülvizsgálatának lehetőségeinek mutatom be.

4. AZ AKTUSTAN FEJLŐDÉSE ÉS ALKALMAZHATÓSÁGA

Az Országgyűlés autonómiája – még akkor is, ha csak a fenti korlátozásokkal vizsgáljuk – számos szempontból feldolgozható. A leginkább elterjedt az a megközelítés, amely az egyes alkotmányos szervek viszonyrendszerében igyekszik elhelyezni a parlamentet, s e szervek – például köztársasági elnök, Kormány, Alkotmánybíróság – hatásköreinek számbavételével próbálja meg kirajzolni azokat a területeket, amelyeken az Országgyűlés külső befolyástól mentesen járhat el. Kétségtelen előnye e módszernek, hogy ennek nyomán a hatalommegosztás rendszerében relatíve könnyen elhelyezhetővé válik az Országgyűlés, de azt is látnunk kell, hogy a parlamenti működés nem feltétlenül írható le más szervek felől vizsgálva: bizonyos parlamenti hatáskörök eleve érintetlenül, felfedezetlenül maradnak ilyen nézőpontból. Ezért helyesebbnek tartom a feldolgozás azon módszerét, amely a parlamenti működést, így annak döntéseit helyezi a középpontba, s annak korlátjait igyekszik feltárni, tehát azt,

hogy az egyes döntésekhez kapcsolódik-e, s ha igen, akkor milyen feltételekkel igénybe vehető jogi kontrollmechanizmus.

Az Országgyűlés működésének rendszerezett bemutatása azonban, a hatásköreinek jelentős mennyisége miatt nagy kihívás elé állítja a kutatót. E rendszerezettséget egy, a parlamentek vizsgálatánál ritkán alkalmazott megközelítéssel, az aktustan segítségével kívánom megteremteni.

Az aktustan elméleti hátterét a pozitivista-normativista jogfelfogás dolgozta ki. Ezen irányzat talán legnagyobb hatásúnak nevezhető eredménye a Kelsen-Merkl-féle joglépcső-elmélet, amelyet nagyon „lecsupaszítva” arra juthatunk, hogy a jogalkotás és jogalkalmazás minden állami döntésben egybeesik. Ahogy a törvényhozás az alkotmány – hipotetikus alapnorma – alkalmazása – „konkretizálása” –, ugyanúgy jogalkotás is, s a joglépcső aljáról szemlélődve ugyanezt tapasztalhatjuk: a bírói ítélet az érintett felek számára jogalkotás – vö. „a szerződés törvény a felek között” – másfelől azonban az irányadó jogszabály(ok) alkalmazása egy konkrét esetre. A jogi döntések ezen érvényességi piramisa – azaz a jogrend érvényessége – az ún. beszámítási elméletben is megjelenik. Takács Péter összefoglalásában ez a következőket jelenti: *„Bizonyos magatartások államnak való beszámítása mögött eszerint egy sajátos feltételezés áll: úgy ítéljük meg, hogy e magatartások megfelelnek az érvényesnek tekintett jogrendnek. Az ilyen aktusoknak jogi hatása van. Csakis azokat a magatartásokat »számítjuk be« az államnak, s csakis ezeknek lehet jogi hatása, amelyek jogi normákat követtek, vagy amelyeket jogi norma tett lehetővé. Az ilyen aktusokat érvényes aktusoknak tekintjük.”*²⁷ Ahogyan lentebb látni fogjuk, ezzel meg is született az aktusfogalom magvának tekinthető „jogi hatás” kiváltására való képesség, illetve az erre való irányultság.

Az aktustan a közigazgatási jog tudományában terjedt el igazán. Célja az volt, hogy a sokféle közigazgatási döntést és cselekményt

²⁷ Takács Péter: *Államelmélet a XX. században. A jogi, a társadalmi és a politikai államfogalom.* In Pro Publico Bono Online. 2011/2. 9. o. forrás: <http://www.pro-publicobono.hu/pdf/Takacs%20Péter%203%20Államelmélet%20a%20XX.%20sz%202%20KelsenWeberSchmittSmend.pdf> (letöltés ideje: 2015. 06. 03.)

összefoglaló tudományos segédfogalomként szolgáljon. Így SZAMEL Lajos az aktusokat a közigazgatási szervek jogi jelentőségű cselekményeinek tartotta, TOLDI Ferenc aktusfogalmának lényege eleme pedig ugyanígy a jogi hatás kiváltása volt, tehát azokat a közigazgatási cselekményeket nevezte aktusnak, amelyek állami kényszerrel kikényszeríthető jogkövetkezményeket váltanak ki. E nagy halamazon belül kialakított osztályozási szempontokat: szabályozó vagy egyedi, illetve belső vagy külső jelleg szerint csoportosította az aktusokat. SZÜCS István aktustanának meghatározó distinkciója – TOLDI nyomán – a normatív és egyedi aktusok megkülönböztetése.²⁸ MADARÁSZ Tibor is aszerint különíti el az aktusokat az egyéb közigazgatási cselekményektől – az ún. reálaktusoktól vagy reálcselekményektől –, hogy azokhoz társul-e mások jogi helyzetében való változás-előidézési képesség.²⁹ Mindenképpen meg kell említenünk TAMÁS András álláspontját is, mint az eddigiek éles ellenpontját. Ő ugyanis tagadja az aktusfogalom használhatóságát: eszerint az aktus felesleges közvetítőfogalom, sajátos értelmezési műfogás.³⁰

Eltételezve TAMÁS András felfogásától, a közigazgatási jog tudományában az aktustani megközelítés napjainkban is általánosan elfogadott és alkalmazott módszer, azonban az aktusok vizsgálata egyértelműen kiszakadt a közigazgatási jog tudományának kötelékéből, s úgy az egyéb jogtudományi területeken, mint a tételes jogban, sőt az alkotmánybírói gyakorlatban is megjelent. Az aktus fogalmának egész jogrendszert átható jelentőségét kétséget kizáróan bizonyítja, hogy a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. tv.³¹ 14/A. címe „Egyes

²⁸ A közigazgatási aktustan fejlődésének bemutatásához PATYI András és VARGA Zs. András könyvét vettem alapul. Lásd PATYI András: *A közigazgatás működésének jogi kérdései*. In PATYI András – VARGA Zs. András: *Általános közigazgatási jog*. Dialóg-Campus, Budapest–Pécs, 2009. 200, 211–212. o.

²⁹ MADARÁSZ Tibor: *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1995. 304–308. o.

³⁰ TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete*. Szent István Társulat, Budapest, 1997. 342–343. o.

³¹ Továbbiakban: *Jat*.

más jogi aktusok nyilvánossága”. Ebből megtudhatjuk, hogy a „Magyar Közlöny a 26. § (1) bekezdésében foglaltak mellett tartalmazza

- a) az Alkotmánybíróság azon határozatait és végzéseit, amelyeknek a Magyar Közlönyben való közzétételét törvény vagy az Alkotmánybíróság elrendelte, valamint az Alkotmánybíróság teljes ülési állásfoglalásait,
- b) a jogegységi határozatokat, valamint a Kúria azon határozatait, amelyeknek a Magyar Közlönyben való közzétételét törvény felhatalmazása alapján a Kúria elrendelte,
- c)
- d) a minősített adatot tartalmazó, valamint az érintetteknek közvetlenül megküldött határozatok kivételével az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a Kormány, a miniszterelnök és a Nemzeti Választási Bizottság nem normatív határozatait,
- e) a miniszterek azon nem normatív határozatait, amelyeknek hivatalos lapban való közzétételét jogszabály elrendeli, és
- f) az Országgyűlés, a Kormány és más testületi központi államigazgatási szerv, az Alkotmánybíróság és a Költségvetési Tanács minősített adatot nem tartalmazó normatív határozatait.”³²

A fenti idézetben felhívott jogszabályhely szerint pedig a „jogszabályokat az önkormányzati rendelet kivételével a Magyar Közlönyben kell kihirdetni”.³³ Mindezek alapján megállapíthatjuk, hogy a magyar jogrendben aktusnak kell tekinteni:

- a) a jogszabályokat³⁴,
- b) az alkotmánybírósági határozatokat,
- c) az Alkotmánybíróság teljes ülésének állásfoglalásait,
- d) a jogegységi határozatokat,
- e) a Kúria határozatait,
- f) bizonyos nem normatív határozatokat,
- g) normatív határozatokat.

³² Jat. 28/A. §.

³³ Jat. 26. § (1) bekezdés.

³⁴ A Jat. 14/A. címe „más jogi aktusokra” hivatkozik, ezek szerint a felsoroltak a jogszabályokhoz képest „mások”, tehát a jogszabályok is aktusok.

Mivel a Jat. e felsorolásban csak azon aktustípusok nevesítésére hivatott, amelyeket a Magyar Közlönyben közzé kell tenni, erős érvek szólnak amellett, hogy aktusnak tekintsük a felsorolásban nem szereplő jogi formát öltő döntéseket is. Így például a Kúria határozatai annyiban különböznek más bírósági határozatoktól, hogy a legfelső bírói szerv alkotja azokat, formájukat tekintve azonban ugyanúgy ítéletekre és végzésekre osztható minden bírói szerv eljárást lezáró határozata, tehát valamennyi bírósági ítéletet és végzést aktusnak kell tekinteni. Ugyanezzel a logikával belátható, hogy a közjogi szervezetszabályozó eszközök egyik ágának, a normatív utasítások kizárása az aktusfogalomból teljesen indokolatlan lenne, ha már a normatív határozatok beletartoznak. Így eljuthatunk addig, hogy valamennyi állami szerv valamennyi jogi hatású és formalizált döntése aktusnak minősül. Ennyiben kiindulópontunkhoz, a kelsen-i felfogáshoz visszatértünk, egyúttal azt a hatályos jogszabályok értelmezésén keresztül meg is erősítettük.

Általánosnak tekinthető továbbá, hogy a jogszabályok uniós jognak való megfelelésre vonatkozó szerkezeti egységükben uniós jogi aktusokat említenek.³⁵ Az Ogytv. az Országgyűlés és a Kormány uniós ügyekben történő együttműködéséről szóló fejezetben is következetesen az uniós jogi aktusok kifejezést olvashatjuk. Ebből arra következtethetünk, hogy az uniós jogrend szintén aktusokból áll.

Még a Jat. hatálybalépését megelőzően is volt olyan jogszabály – nevezetesen az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. tv. –, amely használta az aktus fogalmát, sőt az alkotmánybírósági határozatok szókincsébe is bekerült a kifejezés. A taláros testület gyakorlatából kimutatható – többek között –, hogy:

- „az aktusok elnevezése többféle lehet, [...]
- vannak normatív és egyedi aktusok,
- jogszabályok aktusok, méghozzá normatív aktusok,

³⁵ Például a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXX. tv. 185. §.

- *az állami irányítás egyéb jogi eszközei is aktusok, méghozzá normatív aktusok.*³⁶

Szintén a Jat. hatálybalépése előtről származik JAKAB András azon könyve, amelyben a közigazgatási jogon kívüli jogágakra, jogterületekre is kiterjesztően használja az aktustant mint a jogrendszer vizsgálatának eszközét.³⁷ Sőt, az Alkotmány kommentárjában például a törvényalkotási hatáskör tárgyalását a törvény aktustani besorolásával kezdi, azt „normatív extern aktusnak” neveze.³⁸

Összefoglalva tehát a fentieket, megállapíthatjuk, hogy a jogrendszer aktusokból történő felépíthetőségének tétele ma már jogszabályi alapokon nyugszik, amelyet elsősorban jogtudománynak köszönhetünk. Az első lépést a közigazgatási jog tudósai tették meg, míg fokozatosan tárgyaltva az aktusok körét eljutottunk odáig, hogy az egész jogrendszer alapvető építőköveinek tekinthessük ezeket. S mivel a parlamenti jog is a jogrendszer része, logikus, hogy azt is aktusokból felépíthetőnek tartsuk. Amennyiben pedig aktusokból épül fel a parlamenti jog, azt aktustan segítségével vizsgálhatjuk.

A disszertáció így egy másodlagos – módszertani – céllal is gazdagodik: az aktustan parlamentarizmus-kutatásbeli alkalmazhatóságának, illetve az aktus-osztályozásnak az jogelmélet, alkotmányelmélet, a közigazgatási jog tudománya által kifejlesztett szempontjainak és követelményeinek parlamenti jogba történő átültethetőségének vizsgálatával. Ennek érdekében az országgyűlési autonómia feldolgozását egy aktustani megalapozás előzi meg.

³⁶ PATYI András: *A közigazgatás működésének jogi kérdései*. In PATYI András – VARGA Zs. András: *Általános közigazgatási jog*. Dialóg-Campus, Budapest–Pécs, 2009. 203. o.

³⁷ Lásd JAKAB András: *A magyar jogrendszer szerkezete*. Dialóg-Campus, Budapest–Pécs, 2007.

³⁸ JAKAB András – PATYI András – SZENTE Zoltán – SÜLYÖK Gábor: *Az Országgyűlés hatáskörei*. In JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I. Századvég*, Budapest, 2009. 564. o.

II. PARLAMENTI AKTUSTAN

1. AZ ORSZÁGGYŰLÉSI AKTUS FOGALMA

Az aktustan létjogosultságát a parlamenti jog vizsgálatában az előző fejezetben igazoltam, azonban az aktus fogalmára nem tértem ki. Ennek meghatározásához először is azt kell rögzítenünk, hogy annak ellenére, hogy a tételes jog használja az aktus fogalmát, azt nem definiálja, csupán az aktustípusok exemplifikatív felsorolását ismerhetjük meg a jogszabályokból. Fontos következménye ennek az, hogy a jogtudomány szinte kötetlen tartalommal töltheti meg az aktus fogalmát, lévén az tudományos segédfogalom. Célja pedig az, hogy segítse a vizsgálat tárgyának megismerését. Ezt konkretizálva e mű témájára arra juthatunk, hogy az aktus-fogalmunk akkor lesz helyes, ha az a parlamenti működés rendszerezhetővé tételéhez, annak pontos leírásához hasznos. Emellett az aktus-fogalmunkkal szembeni követelménynek tekintem, hogy:

- a jogszabályi aktus-fogalom által aktusnak tekintett valamennyi döntést legyen képes felölelni és
- a jogtudomány által kifejlesztett aktus-fogalom általánosan használt elemeit jelenítse meg.³⁹

Országgyűlési aktus fogalmát – élve a fentiekben megállapított szabadsággal, de figyelemmel kötöttségeire – a következőképpen adom meg: országgyűlési aktus minden olyan akaratnyilatkozata vagy tevékenysége az Országgyűlésnek, valamely szervének, szerve-

³⁹ A jogtudományi aktusfogalmak közel sem tekinthetők egyformának, azonban közös vonások kimutathatók, erről lásd az előző fejezetet.

zeti egységének, annak – ilyen minőségében eljáró – tagjának vagy tisztségviselőjének (azaz a parlamenti jog alanyának), amely akár a parlamenti jog más alanyának, akár más jogalanynak a jogi helyzetében változást idéz elő, de legalábbis arra alkalmas.

Az aktus fogalma képes átfogni a parlamenti működés két megnyilvánulási formáját, a különböző cselekedeteket/tevékenységeket és a döntéseket/akaratnyilatkozatokat. Az aktusok e két típusát valamennyi aktusfogalom felöleli.⁴⁰ A döntések vonatkozásában fontosnak tartom előrebocsátani azt, hogy úgy a formalizált, mint a jogilag formátlan döntéseket vizsgálni kívánom. A tevékenységek szintén szükségképpen elemei az aktusfogalomnak, hiszen abból történő elhagyása vizsgálódásunk körének parlamenti döntésekre történő szűkítését is okozná.

Fogalmunk valamennyi, az Országgyűléshez kapcsolódó vagy nevében eljárni képes szervet, személyt felöleli. Aktustanunk szempontjából fontos kitétel, hogy az országgyűlési szervek attól függetlenül a parlamenti jog alanyainak minősülnek, hogy rendelkeznek-e a polgári jogi értelemben vett jogalanyisággal (jogképességgel) – az már vizsgálódásunk tárgya, hogy mely országgyűlési szervek rendelkeznek jogképességgel. A személyek esetében az aktusfogalomban láttam célszerűnek megjeleníteni azt a követelményt, hogy csak azon magatartásaik tartoznak az aktus kategóriájába, amelyeket parlamenti jogi alanyaként – képviselőként vagy tisztségviselőként – tanúsítanak. Ennek oka, hogy a két – hivatali és magánszemélyi – minőség elkülönítése a gyakorlatban is nehézkes, de jelentős következményekkel járó kérdés.⁴¹

Ahogyan arra a bevezetőben utaltam, TOLDI és SZAMEL aktusfogalmának központi eleme a jogi hatás kiváltására való képesség

⁴⁰ JAKAB András is utal erre: „Jogi aktusnak nevezzük egyrészt magát a cselekedetet (pl. törvényhozás), másrészt az annak eredményeképpen létrejött eredményt (pl. törvényt).” JAKAB András: *A magyar jogrendszer szerkezete*. Dialóg-Campus, Budapest–Pécs, 2007. 38. o.

⁴¹ Lásd a képviselői többes jogállással és az immunitással kapcsolatos részeket.

volt, amelyet PATYI is követett „a címzett jogi helyzetében változást előidézésre való alkalmasság” követelményével.⁴² A közigazgatási jogból kiszakított aktusfogalmat megalkotó JAKAB definíciójában is megtalálhatjuk e fordulatot,⁴³ így ezt én is követendőnek tartottam.

Aktusnak tekintem azokat a parlamenti jog valamely alanyához kötődő magatartásokat és döntéseket is, amelyek ugyan nem gyakorolnak hatást más jogalany jogi helyzetére, de erre objektíve alkalmasak. Erre azért van szükség, mert így elkerülhető az, hogy csak az adott döntés, tevékenység hatásának elemzését követően lehessen eldönteni azt, hogy az a döntés vagy tevékenység aktusnak minősül-e. Ennek megfelelően annak sincs jelentősége, hogy a jogi hatás kiváltása szándékolt-e, vagy anélkül következik be, hogy e következményt vagy bekövetkezésének lehetőségét felismerné az aktus kibocsátója.

Abban a tekintetben tágabb az általam használt aktusfogalom, mint például PATYI Andrásé, hogy a jogi hatás előidézését, illetve az erre való alkalmasságot nem kizárólag az aktusok címzettjeinek viszonylatában ismeri el, hanem bármely jogalany vonatkozásában.

⁴² „(1) valamely közigazgatási jogalany (2) a számára jogszabállyal megállapított feladatai ellátása érdekében kibocsátott (3) akaratnyilatkozatát, illetőleg cselekvését, amelynek jellemzője, hogy (4) hatására az aktus címzettjének jogi helyzetében változás következik be (vagy legalábbis az aktus erre irányul), továbbá (5) az aktus és a (megcélzott vagy érvényesülő) jogi hatás között összefüggés van.” lásd: PATYI András: A közigazgatás működésének jogi kérdései. In PATYI András – VARGA Zs. András: Általános közigazgatási jog. Dialóg-Campus, Budapest–Pécs, 2009. 204. o.

⁴³ „A jogi aktusok olyan aktusok (cselekedetek), amelyekről 1. azt hisszük, hogy megtételük esetén keletkezik egy normatív vagy egyedi rendelkezés, és 2. amelyeket azért hajtunk végre, hogy ezen rendelkezések létrejöjjenek (avagy hagyományos terminológiával »joghatás kiváltására irányul«).” JAKAB András: A magyar jogrendszer szerkezete. Dialóg-Campus, Budapest–Pécs, 2007. 37–38. o.

2. AZ ORSZÁGGYÜLÉSI AKTUSOK VIZSGÁLATÁNAK FŐ SZEMPONTJAI

Bár a közigazgatási jog és az alkotmányjog terrénumában elhelyezkedő parlamenti jog között *prima facie* kevés közös vonás található, a közigazgatási jog tudománya által kimunkált aktustan csekély módosítással „ráhúzható” a parlamenti jogra is. Ennek okát véleményem szerint abban kell keresnünk, hogy úgy a parlament, mint a közigazgatás működése folyamatos döntéshozatalként írható le, s az aktustan képes e döntések széles skálájának fogalmi leképezésére és logikus, áttekinthető rendszerezésére. Erre tekintettel a közigazgatási aktustan évtizedek óta csiszolt szempontjait alkalmasnak tartom arra, hogy azokat a parlamenti aktustanban is kövessem.

Ez a megközelítés merőben újszerű, mivel a százas nagyságrendben mérhető országgyűlési hatáskörök rendszerezését az alkotmányjog tudománya általában a parlamentek hatásköreinek funkciók alá történő besorolásával végzi el. E funkció-rendszerezést tekintve azonban nagy eltérésnek lehetünk tanúi.⁴⁴ További nehézséget okoz, hogy az egyes funkciók között számos átfedés található, amelynek legjobb példája talán a költségvetési vagy közpénzügyi funkció önállóként való megjelölése.⁴⁵ Ebben valójában a parlamentek törvényhozó hatalma – funkciója – éled fel, akár a költségvetési törvényt és annak esetleges módosításait, akár a zárszámadást néz-

⁴⁴ Jól mutatja a funkciók csoportosításának relativitását, hogy még az alkotmányjogi tankönyvek is más-más megközelítést alkalmaznak: DEZSŐ Márta és KUKORELLI István például törvényhozás – ellenőrzés – kormányzati szervezetrendszer létrehozása és irányítása – külügyek és hadügyek, rendkívüli jogrend – direkt politikai – egyéb hatásköreit különítik el. [Lásd DEZSŐ Márta – KUKORELLI István: *Az Országgyűlés*. In KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I.* Osiris, Budapest, 2007. 351. o.], míg PETRÉTEI József alkotmányozással, törvényhozással, kormányzással összefüggő és „további” feladat- és hatáskörcsoportokat hozott létre [lásd: PETRÉTEI József: *Magyar alkotmányjog II. Államszervezet*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2000. 31–36. o.].

⁴⁵ Ugyancsak elgondolkodtató, hogy a törvényhozó funkció helyett jogalkotási funkciók jelöljünk meg, s abban helyezzük el a törvények elfogadása mellett az alkotmányozást, illetve a határozat-alkotást, sőt, akár a házszabályalkotást is.

zük. Ugyanakkor az is tagadhatatlan, hogy a mind a költségvetési, mind a zárszámadási törvényt speciális, a rendes törvényhozási folyamattól eltérő – eljárás keretében kell elfogadni, ráadásul tartalma is kötöttebb, mint az egyéb törvényeké.⁴⁶ Bármennyire relatív is a funkciók szerinti parlamenti hatáskör-osztályozás, vitathatatlan, hogy alkalmas arra, hogy az Országgyűlés legfőbb alkotmányos rendeltetéseit leírja. A parlamenti működés áttekinthetőbb rendszerét kapjuk azonban, ha annak elemeit más megközelítéssel próbáljuk meg csoportosítani, amely lehetőséget biztosít a több szempontú osztályozásra is.

Négy szempontból fogom vizsgálni a parlamenti aktusokat, amelyek mindegyike az aktusok más-más tulajdonságának kidomborítására alkalmas. Egy-egy aktusra akár több szempontnál is kitérek, azonban törekszem arra, hogy egy-egy, több szempontból vizsgálható jelenséget mindig annál a szempontnál mutassam be részletesen, amely a legplauzibilisebben ragadja meg az adott aktus felülvizsgálhatóságának problémáját.

A négy vizsgálati szempont:

- az aktus alanya,
- az aktus jogi formája,
- az aktusba foglalt rendelkezés jellege és
- az aktus jogi kötöttsége.

⁴⁶ SZENTE Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*. Atlantisz, Budapest, 2010. 53–54. o. SZENTE ugyanitt rámutat arra is, hogy önálló funkcióként való megjelölés mellett szól az adómegajánlás középkorból eredő, tipikusan parlamenti hagyománya is.

3. AZ AKTUS ALANYA SZERINTI OSZTÁLYOZÁS

3.1. Problémafelvetés

Az aktus alanyától, tehát attól függően, hogy az Országgyűlés melyik részéhez, szervezeti egységéhez, tisztségviselőjéhez vagy tagjához köthető az adott aktus, beszélhetünk:

- a) a plenáris ülés;
 - b) bizottságok;
 - c) bizottsági elnökök értekezlete;
 - d) képviselőcsoportok;
 - e) Házbizottság;
 - f) képviselők;
 - g) tisztségviselők;
 - h) a „segédszervek” és munkatársaik, tagjaik, így:
 - ha) az Országgyűlés Hivatala és annak munkatársai, valamint
 - hb) az Országgyűlési Őrség és tagjai
- aktusairól.

Az Országgyűlés feletti kontrolleszközök igénybe vételét, illetve ennek lehetőségét nagyban befolyásolja az aktus alanya. Ezen alanyi körökkel kapcsolatban azokra a – jogalanyiságukkal kapcsolatos – problémákra szeretnék rávilágítani, amelyek előkérdésként merülnek fel a további osztályozási szempontok tárgyalásához.

3.2. A plenáris ülés

A plenáris ülést sem a tételes jog, sem a joggyakorlat, sem pedig a jogirodalom nem tekinti az Országgyűlés – és általában a parlamentek – önálló szervezeti egységének, mivel az Országgyűlést és a plenáris ülést egymással azonosítják. Így például a plenáris ülés tanácskozására az Országgyűlés ülésezését mint szinonimát használják. A plenáris ülés aktustani megközelítésünkben elkülönítetten

való kezelését azért látom indokoltnak, mert mint fő döntéshozó fórum kizárólagosan jogosult a legfontosabb aktusok létrehozására – így Alaptörvény- és törvényalkotásra, határozat és politikai nyilatkozat meghozatalára. Továbbá kifejezi a plenáris ülés létezését a többi, tulajdonképpen a jogszerű és hatékony plenáris ülési munkát elősegítő szervezeti egységtől, tisztségviselőtől. A plenáris ülést korlátozó jogi kontrollmechanizmusok jobban leírhatók az egyes aktusokkal kapcsolatban, így e helyütt csak utalok az e szempontú osztályozást kifejtő pontra. Ez alól kivételt jelent az Országgyűlés/ plenáris ülés jogalanyiséga, amely az Országgyűlés esetleges polgári jogi felelősségének megállapításához szükséges. Ezt azonban a következő pontban vizsgálom, mert ez a kérdés a bizottságok perbeli jogképességéhez kapcsolódva merült fel a gyakorlatban.

3.3. A bizottságok

A bizottságok tevékenysége a plenáris ülés támogatására irányul, amely funkciójuknak a bizottságok tipikusan döntés-előkészítő feladatok elvégzésével tesznek eleget. A vizsgálóbizottság jelentéskészítése, törvény- vagy határozati javaslat előterjesztése, ezek véleményezése tekinthető a bizottságok fő feladatainak. Nem feledkezhetünk meg azonban az ügydöntő hatáskörökről sem, hiszen az állandó bizottságok, illetve a törvényalkotási bizottság⁴⁷ jogszabályi

⁴⁷ Az Ogytv. a bizottságtípusok új rendszerét alakította ki. A korábban bevettnek számító (1) állandó bizottságok (2) ideiglenes bizottságok, ezen belül (2a) eseti és (2b) vizsgálóbizottságok szerinti osztályozást (lásd SOLTÉSZ István: Az Országgyűlés. Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 2009. 50, 56. o.) az alábbi váltotta fel: (1) állandó bizottságok (2) törvényalkotási bizottság (3) nemzetiségeket képviselő bizottság (4) eseti bizottságok (5) vizsgálóbizottságok [Ogytv. 14. § (1) bekezdés]. A törvényalkotási bizottság – amelyet ilyen elnevezéssel kell létrehozni –, illetve a nemzetiségeket képviselő bizottság – amelyet ebben a ciklusban Magyarországi Nemzetiségek Bizottsága névvel hozott létre T. Ház – *sui generis* bizottságtípusok, mivel nem állandó bizottságok, mégis kötelező felállítandók. Természetes sajátképi jellegüket más vonások is erősítik, mint például a tör-

fogalmának is részét képezi. Az Ogytv. szerint ugyanis az „állandó bizottság az Országgyűlés kezdeményező, javaslattevő, véleményező, törvényben és a határozati házszabályi rendelkezésekben meghatározott esetekben ügydöntő, valamint a kormányzati munka ellenőrzésében közreműködő szerve”⁴⁸, továbbá a „törvényalkotási bizottság az Országgyűlés jogalkotási tevékenysége során eljáró, annak javaslattevő, véleményező, törvényben és a határozati házszabályi rendelkezésekben meghatározott esetekben ügydöntő bizottsága”⁴⁹.

Az ügydöntő jogkörök gyakorlása során a bizottságok külső – nem parlamenti jogalany – személyekre kötelező aktusokat nem alkotnak. Ebből a szempontból nem tűnik aggályosnak, hogy a bizottsági aktusokkal szembeni, jogorvoslati jellegű eljárás nem áll rendelkezésre. Azt is figyelembe kell azonban venni, hogy tevékenységük – különösen a vizsgálóbizottságok jelentéskészítése – sértheti más jogalanyok személyiségi jogait.

A személyiségi jogok megsértésének orvoslását a rendes bíróságtól remélhetjük, azonban a bírósági eljárás előkérdése az országgyűlési bizottság mint alperes perképesége (passzív perbeli legitimációja). Ez a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. tv.⁵⁰ 48. §-ából fakad, amely szerint „a perben fél az lehet (perbeli jogképesség), akit a polgári jog szabályai szerint jogok illethetnek és kötelezettségek terhelhetnek”. Minthogy az Országgyűlésre vonatkozó jogi szabályok *expressis verbis* nem nyilvánítják perelhetőnek az Országgyűlést, illetve annak bizottságát⁵¹, az országgyűlési bizottság jogképességének léte

vényalkotási bizottság speciális szerepe a törvényalkotási eljárásban, vagy éppen a nemzetiségeket képviselő bizottság kötött tagsága (szószólók és – ha bekerültek a parlamentbe – a nemzetiségi listáról megválasztott képviselők).

⁴⁸ Ogytv. 15. § (1) bekezdés.

⁴⁹ Ogytv. 21/A. § (1) bekezdés.

⁵⁰ Továbbiakban: Pp.

⁵¹ Jogalanyiség hiányában is – a jogvédelem biztosítása érdekében – a jogalkotó passzív perbeli legitimációval ruházhat fel entitásokat. Erre példa a Pp. 327. § (4) bekezdése, amely a közigazgatási perekkel kapcsolatban kimondja, hogy a „perben fél lehet az is, akit a közigazgatási jog szabályai szerint jogok illethetnek és kötelezettségek terhelhetnek, továbbá az a közigazgatási szerv is, amelynek egyébként nincs perbeli jogké-

dönti el annak passzív perbeli legitimációját. Ehhez azt kell megvizsgálnunk, hogy az Országgyűlés, illetve bizottsága jogi személy-e, vagy legalábbis jogi személyiséggel nem rendelkező jogalany. Utóbbit gyorsan ki is zárhatjuk, mivel ez a kategória csak a társasági jog területén ismert a közkereseti és a betéti társaság vonatkozásában.

A parlament és/vagy bizottsága jogi személyiségével kapcsolatban a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. tv.⁵² sem ad támpontot, a jogi személyek általános szabályaival, illetve alapításával foglalkozó 3:1–3:4. §-ok kizárólag a magánjogi jogi személyekre – így egyesületekre, alapítványokra, gazdasági társaságokra, szövetkezetekre – alkalmazandók. Korábban a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. tv.⁵³ jogiszemély-meghatározása ennél tágabb kört ölelt fel annak kimondásával, hogy az „erre irányadó jogszabályok szerint jogi személyek az állami, önkormányzati, gazdasági, társadalmi és más egyéb szervezetek.”⁵⁴ Ahogyan azonban az Országgyűlés és/vagy a bizottságok perképességéről, úgy a jogképességéről sem rendelkeztek az „irányadó jogszabályok”, ezért kizárásos alapon csak a régi Ptk. 36. § (1) bekezdésére lehetett az Országgyűlés és/vagy a bizottságok jogképességét alapítani. Eszerint „a költségvetési szerv jogi személy”.⁵⁵ A hatályos Ptk. szűkszavúsága nyomán az államhá-

zárólagos”. E rendelkezésből egyértelműen kitűnik a jogalkotó célja, a közigazgatási határozatok joghoz kötöttségének feltétlen biztosítása. KENGYEL Miklós megfogalmazásában: „A perbeli jogalanyiság a polgári jogi jogképességen alapul, de azzal nem esik teljesen egybe. Az eltérés lényege abban áll, hogy a perbeli jogképesség tágabb a polgári jogképességnél. (Ha fordítva lenne, akkor egy polgári jogi igények – perbeli jogképesség hiányában – érvényesíthetetlenek lennének.)” KENGYEL Miklós: *Magyar polgári eljárásjog*. Osiris, Budapest, 2006. 135. o.

⁵² Továbbiakban: Ptk.

⁵³ Továbbiakban: régi Ptk.

⁵⁴ Régi Ptk. 28. § (3) bekezdés

⁵⁵ TAMÁNÉ NAGY Erzsébet és TALLÓDI Zoltán 1997-es tanulmányukban – amelyt kifejezetten az Országgyűlés jogalanyiságának szenteltek – ugyanezen logika mentén haladnak végig a parlament jog- és perképességét szabályozó normákon. Lásd TAMÁNÉ NAGY Erzsébet – TALLÓDI Zoltán: *Az Országgyűlés jogalanyisága*. In *Magyar Jog* 1997/4. 201–207. o.

tartásról szóló 2011. évi CXCV. tv.⁵⁶ költségvetési szerv-fogalma jelentheti a megoldás kulcsát, eszerint ugyanis „*költségvetési szerv jogszabályban vagy az alapító okiratban meghatározott közfeladat ellátására létrejött jogi személy*”.⁵⁷

A kérdés ettől fogva tehát az, hogy az Országgyűlés költségvetési szerv-e. Az Ogytv. és a HHSz. nem jelöli meg sem az Országgyűlést, sem a bizottságot költségvetési szervként, azt az Ogytv. 123. §-a és 127. §-a csak az Országgyűlés Hivataláról és az Országgyűlési Őrségről mondja ezt ki. Minthogy az Országgyűlésnek vagy bizottságának költségvetési szerv jellegét egy jogszabály sem mondja ki, s alapító okirat helyett az Alaptörvény általi tételezéssel kell beérnünk, arra kell következtetnünk, hogy ezek nem minősülnek jogi személynek.

Összefoglalva a vonatkozó szabályokat kijelenthetjük, hogy paszív perbeli legitimáció hiányában sem az Országgyűlés, sem az országgyűlési bizottság nem perelhető polgári jogi – személyiségi jogi – jogsértés esetén.⁵⁸

⁵⁶ Továbbiakban: Áht.

⁵⁷ Áht. 7. § (1) bekezdés

Meglátásom szerint a Ptk. vonatkozó szabályai és az Áht. idézett költségvetési szerv fogalma nehezen egyeztethetők össze. Ezzel kapcsolatban elfoglalható legtarthatóbb álláspont véleményem szerint az, hogy a Ptk. tárgyi hatályát a „magánjogi jogi személyekre” szűkítjük, s ezzel elfogadjuk azt, hogy léteznek magánjogon kívüli – ha úgy tetszik közjogi – jogi személyek is, amelyek között helyezhetjük el az Áht. idézett rendelkezése nyomán a költségvetési szerveket, de Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2010. évi CLXXXIX. tv. 41. § (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzatokat is. Kiválóan támasztja alá ezt a két jogi személy-típus létrejöttének eltérő módja: A Ptk. 3:4. § (4) bekezdés szerint a „*jogi személy a jogi személy típusnak megfelelő létesítő okiratán alapuló bírósági nyilvántartásba vétellel jön létre*”, míg az Áht. 104. § (1) bekezdés szerint „*a kincstár nyilvántartást vezet a költségvetési szervekről*” – amit törzskönyvi nyilvántartásnak nevezünk –, s a 105. § (1) bekezdés értelmében a „*költségvetési szerv a törzskönyvi nyilvántartásba való bejegyzésével, a bejegyzés napjával jön létre*”. A fenti értelmezési nehézségek kiküszöbölhetők lennének a Ptk. olyan módosításával, amely kinyitná a jogi személy fogalmát a közjogi jogi személyek irányában is.

⁵⁸ Az Ogytv. vizsgálóbizottságok jelentéseivel kapcsolatos jogorvoslatot kizáró 26. § (4) bekezdését azért nem említettem e pontban, mert a jelentés felülvizsgálatát nem a vizsgálóbizottság jogképességének hiányára alapítva tiltja meg. Az Ogytv. ezen rendelkezésének következő pontokban sort keríttek.

Megjegyzendő, hogy a vizsgálóbizottságok jelentéseivel szemben több esetben kezdeményeztek már rendes bírósági eljárást, amelyekben született döntések változatos képet rajzolnak elének az országgyűlési bizottságok perképességével kapcsolatban. A döntések közötti eltérés azonban nem a bírói gyakorlat egységességének hiányára, hanem a gyorsan változó jogszabályi környezetre vezethető vissza.⁵⁹ Az országgyűlési bizottság jogképességét el nem ismerve, de mégis az Országgyűlés magánjogi jogalanyiságát mondta ki a Legfelsőbb Bíróság a BH1997.276 számú határozatban. A Legfelsőbb Bíróság döntését a régi – 1992-es – államháztartási törvényre⁶⁰ alapította, amelynek 20. § (2) bekezdése szerint – költségvetési törvény mellékletében önálló címet alkotva – az Országgyűlés költségvetési szerv, ebből kifolyólag jogalany volt. Ugyanezen logika alapján született meg egy hét évvel későbbi BH is. A kérdés ugyancsak az Országgyűlés jogalanyiságának léte volt, s szintén egy bizottság tevékenysége miatt merült fel. A bíróság az 1992-es államháztartási törvényre támaszkodva állapította meg, hogy központi költségvetési szerv az, amely a költségvetési törvény mellékletében önálló címet alkot. Mivel az Országgyűlés a perindításkor hatályos költségvetési törvény mellékletében fejezetet és nem címet alkotott, központi költségvetési szerv jellege, s emiatt, a Ptk. 36. § (1) bekezdésére tekintettel a jogalanyiséga, és végső soron perképessége is megdőlt.⁶¹ Ahogyan a két jogeset is kiválóan mutatja, a perképesség a Ptk. utaló szabályai miatt a mindenkor hatályos államháztartási és költségvetési törvények tartalmán múlt. Jelenleg a költségvetési törvény tartalma indifferens a jogalanyiség megállapításához, ám az alapul szolgáló jogszabályok módosítása ellenére változatlanul az Országgyűlés és bizottságai jogalanyiságának hiányáról beszélhetünk.

⁵⁹ Ennyiben pontosításra szorul SZABÓ Zsolt konklúziója a vizsgálóbizottságok jelentéseinek bírósági kontrolljával kapcsolatban. Vö. SZABÓ Zsolt: *Parlamenti vizsgálóbizottságok*. Patrocinium, Budapest, 2011. 249. o.

⁶⁰ 1992. évi XXXVIII. tv. az államháztartásról.

⁶¹ BH2004.52.

3.4. A bizottsági elnöki értekezlet

A bizottsági elnöki értekezlet – amelynek szabályait nem az Ogytv.-ben, hanem kizárólag a HHSz.-ben találjuk – áttekinti az Országgyűlés munkarendjét, a Kormány törvényalkotási programját, valamint a bizottságokat érintő feladatokat, egyeztetést folytat a bizottságok működésével kapcsolatos vitás kérdésekben, véleményezi a bizottságok működését érintő javaslatokat.⁶² A bizottságok analógiájára megállapítható, hogy jogalanyisággal, így jogi felelősséggel nem rendelkezik. A gyakorlatban nem is mutatkozik erre igény, mert a bizottsági elnöki értekezlet nem terjeszkedett túl szervezői feladatain, ügydöntő hatásköre pedig nincs.

3.5. A képviselőcsoportok

Kétséget kizáróan a képviselőcsoportok a parlamentek leginkább átpolitizált entitásai, de napjainkra általánosan elfogadottá vált az, hogy pártkötődésük ellenére a parlamenti jog hatálya alatt állnak.⁶³ Abból a szempontból azonban megosztott a szakirodalom, hogy a frakciók „csak” a parlament részei, vagy pedig annak szervei. Utóbbi mellett foglal állást – többek között – GÁVA Krisztián⁶⁴, SÓLYOM László⁶⁵, valamint DEZSŐ Márta önálló tanulmányá-

⁶² HHSz. 119. § (2) bekezdés.

⁶³ A frakciók jogállásának áttekintéséhez lásd KUKORELLI István: *Frakciók a magyar parlamenti jogban (Szabályozási helyzetkép)*. In KUKORELLI István (szerk.): *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*. Századvég, Budapest, 2006. 177–199. o.

⁶⁴ „A képviselőcsoport a parlament önálló – esetleg jogi személyiséggel is rendelkező – (munka)szervezete...” GÁVA Krisztián: *Parlamenti képviselőcsoportok*. In NAGY Csongor István – PAPP Imre – SEPSI Tibor (szerk.): *Parlamentek Európában. Parlamenti Módszertani Iroda*, Budapest, 2003. 37. o.

⁶⁵ „A frakció nem a párt, hanem az országgyűlés szerve...” SÓLYOM László: *Pártok és érdekszervezetek az alkotmányban*. Rejtjel, Budapest, 2004. 139. o.

ban⁶⁶ és KUKORELLI Istvánnal közösen jegyzett tankönyvi fejezetben is⁶⁷, s az Alkotmánybíróság is ekként határozta meg a frakciók jogállását: „...a képviselőcsoportok politikai értelemben a pártokhoz kötődnek, jogilag azonban nem a pártok, hanem az Országgyűlés szervei.”⁶⁸ Az Országgyűlés részének, de nem szervének tekinti a frakciókat PETRÉTEI József, „mivel egyrészt nem a parlament hozza ezeket létre – mint a bizottságokat –, hanem általában olyan képviselők önkéntes társulásaként alakulnak meg, akik a parlamentben a politikai érdekeiket és céljaikat közösen akarják érvényesíteni, vagyis a frakciók a szabad mandátum elvén nyugvó képviselőcsoportokat jelentenek. Másrészt összetételük sem a parlamenti erőviszonyokat tükrözi, hanem elsősorban adott párthoz vagy politikai irányzathoz tartozó, illetőleg azonos meggyőződést valló képviselők alkotják.”⁶⁹ A parlamenti jog írott forrásai az utóbbi álláspontot tűnnek alátámasztani, mivel az Ogytv. az Országgyűlés szervezetét leíró Első Része meg sem említi a képviselőcsoportokat mint az Országgyűlés szerveit. A frakciókra vonatkozó szabályok a HHSz.-ben lelhetők fel, de annak szerkezete is kifejezi a képviselőcsoportok kettős kötődését: nem az Országgyűlés szervei között találjuk a frakciókat, hanem külön fejezetben.

Az erős, kettős – párt- és parlamenti – szervezeti kötődésük és az országgyűlési működésben betöltött jelentős szerepük miatt érdemesek arra a frakciók, hogy aktusaikért való jogi felelősségük alapjait tisztázzuk. Az első feladatunk annak megválaszolása, hogy milyen aktusokon keresztül csatlakoznak a frakciók az Országgyűlés munkájába. Az Alaptörvény, az Ogytv. és a HHSz. szerint – tehát jogi értelemben véve – a frakciók sohasem kerülnek közvetlenül

⁶⁶ „... jogilag tekintve a parlamenti frakció a parlament szerve és nem azé a párté, amelynek a frakciója...” DEZSŐ Márta: *Képviselőlet és választás a parlamenti jogban*. KJK-MTA ÁJI, Budapest, 1998. 94. o.

⁶⁷ Az általános jogirodalmi vélekedés alátámasztásához lásd DEZSŐ Márta – KUKORELLI István: *Az Országgyűlés*. In KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I.* Osiris, Budapest, 2007. 369. o.

⁶⁸ 10/2013. (IV. 25.) AB határozat, Indokolás III/3. pont

⁶⁹ PETRÉTEI József: *A frakciók szabályozásának kérdőjelei*. In *Közjogi Szemle* 2009/3. 31. o.

döntéshozó szerepbe, kizárólag tagjaikon – legtöbb esetben nevesítve a frakcióvezetőn – keresztül kapcsolódnak a parlament formalizált működésébe. Erre tekintettel a frakció tevékenysége mint egy vagy több egyéni képviselő tevékenysége válik kezelhetővé a parlamenti aktustanunk számára.

A frakciók belső munkamegosztását, szabályait a közjog és a politika határmezsgyéin kell keresnünk, amit jól mutat, hogy a frakciószabályzatok jogi vagy politikai jellege is tisztázatlan.⁷⁰ Minthogy a magyar jog – egyelőre – megtűri, hogy a frakciók maguk döntsék el azt, hogy belső munkájukat mennyire teszik átláthatóvá az egyéb jogalanyok számára, tehát – még a szabályzatokra is vonatkozó – teljes titkolózás is elismert gyakorlat,⁷¹ aligha tekinthetjük e normákat jogi jellegűeknek: titkos, normatív jellegű jogi szabályok elméletileg nem létezhetnek. Erre és a szabad mandátumra tekintettel a képviselők frakciókhoz fűződő viszonyát, a frakciók belső döntéseit politikai jellegűnek tartom, s ezzel a vizsgálódás köréből ki is zárom.

A frakciók tevékenységével – aktuusaival – kapcsolatos kontroll-eszközök a frakciók elköteleződésének másik irányából, a pártok felől is vizsgálható. A kérdés tehát az, hogy a párt mögöttes felelőssége megállapítható-e frakciója tevékenységéért. A válaszadást a bírósági gyakorlat is segíti, amely tagadja efféle felelősség-átzállás létét, legalábbis a magánjogi jogviszonyokban: „A párt az országgyűlési képviselői által alkotott – önálló jogi személyiséggel nem rendelkező – képviselőcsoportja tevékenységéért polgári jogi felelősséggel nem tartozik.”⁷² Ugyan a Legfelsőbb Bíróság ezen ügyben csak a magánjogi felelősségi láncolat hiányát mondta ki, ezt az álláspontot valamilyeni jogág és jogterület viszonylatában igaznak tekinthetjük. Ezt két indok is alátámasztja: egyrészt a szabad mandátum, amely nemcsak

⁷⁰ SMUK Péter: *Ellenzéki jogok a parlamenti jogban*. Gondolat, Budapest, 2008. 93–97. o.

⁷¹ SMUK Péter: *Ellenzéki jogok a parlamenti jogban*. Gondolat, Budapest, 2008. 94. o., 102. o. [72. lábjegyzet]

⁷² BH 2006.397.

a választóitól, hanem a pártjától is függetleníti a képviselőt.⁷³ Ha pedig elfogadjuk azt, hogy a képviselő a megválasztásától kezdve jogilag önálló és független, tevékenységeért nem lehet felelőssé tenni azt a szervezetet – azaz a pártját –, amely jogi értelemben nem tudja magatartását befolyásolni. Másrészt közel sem biztos, hogy egy párt frakciójának csak olyan képviselők a tagjai, akik az adott párt tagjai, vagy az adott párt jelöltjeként jutottak parlamenti mandátumhoz – tehát akiknek személyét a párt is „elfogadta”. Erre a HHSz. 1. § (3) bekezdés c) pontja biztosít lehetőséget, amikor kimondja, hogy párthoz tartozónak kell tekinteni a nemzetiségi képviselő kivételével azt a független vagy függetlenné vált képviselőt, akinek csatlakozását a képviselőcsoport elfogadta. Márpedig a pártnak – ahogyan pár sorral feljebb rámutattam – nincs jogi lehetősége arra, hogy meglévő frakciójának döntéseit befolyásolja, így arra sincs, hogy a tagfelvételt megakadályozza.

Összefoglalva elmondhatjuk, hogy a képviselőcsoport jogalanyisággal nem rendelkezik, amelyre a bizottságokkal összehasonlítva nem is mutatkozik feltétlen szükség, mivel „saját” aktusokat sem tud kibocsátani. Ennek megfelelően alakul mind köz-, mind polgári jogi felelőssége is: mindkettőnek csak hiányát állapíthatjuk meg.

⁷³ A szabad mandátum jelentőségét és a képviselő pártjához való viszonyát szépen írja le az alábbi AB határozat: „A szabad mandátum a képviselői jogállás alapja. A szabad mandátum azt jelenti, hogy a megválasztás után a képviselő jogilag függetlenné válik választóitól; állásfoglalásait meggyőződése és lelkiismerete alapján alakítja ki, s így is szavaz; képviselői tevékenysége és szavazata miatt nem hívható vissza. Ugyanez a szabadság érvényesül azonban a képviselő és az őt állító párt viszonyában is. A képviselő legitimációja a megválasztáshoz és nem a párthoz kötődik. A párt jogi eszközökkel nem kényszerítheti a képviselőt a párt véleményének képviseletére. A pártból kilépett vagy kizárt képviselő országgyűlési képviselői jogállása sértetlenül fennmarad. A megválasztott képviselő szabad mandátuma gyakorlása részeként vesz részt valamelyik pártfrakció munkájában.” 27/1998. (VI. 16.) AB határozat Indokolás II/2. pont.

3.6. A Házbizottság

A Házbizottság jogi helyzetére a bizottsági elnöki értekezletnél írtakat tartom irányadónak annak rögzítésével, hogy a Házbizottság ügydöntő hatáskörökkel is rendelkezik. Annak ellenére, hogy a gyakorlatban nem merült fel eddig házbizottsági aktussal szembeni jogorvoslat igénye – amelynek indoka valószínűleg a házbizottsági döntéshozatal konszenzusos jellegében keresendő –, nem kizárt, hogy ez változni fog. Különösen az ún. általános érvényű állásfoglalások⁷⁴ jelenthetnek problémát, amelyekkel az egyes aktusformáknál még részletesen foglalkozunk.

3.7. A képviselők

A képviselő jogállása a tételes jogban, illetve alkotmánybíróági és rendes bírósági gyakorlatban leginkább kimunkált az aktustanunkban parlamenti jogalanynak tekintett szervek és személyek között. Jogi felelősségének alapjait a mentelmi jog – és elsősorban annak feleletmentességi, immunitási ága – jelenti. Ennek megfelelően ezzel kell foglalkoznunk, de előtte még két, a jogalanyisághoz szorosabban kapcsolódó problémát kívánok bemutatni.

3.7.1. KÉRDÉSEK A TÖBBES JOGÁLLÁSSAL KAPCSOLATBAN

Egyrészt nehézséget okoz a képviselői mandátummal rendelkező miniszterelnök, miniszter, államtitkár parlamenti aktusairól – tipikusan felszólalásairól – eldönteni, hogy azt a Kormány képviseletében, vagy országgyűlési képviselőként tanúsították-e. A probléma

⁷⁴ Az Országgyűlés Házbizottságának általános érvényű állásfoglalásai (rendelkezései). forrás: http://www.parlament.hu/fotitkar/hb_allf.pdf (letöltés ideje: 2015. június 7.)

forrása, hogy – hasonlóan sok más államhoz – a magyar közjog nem tekinti összeférhetetlennek az országgyűlési képviselői és miniszteri/államtitkári pozíciót – de egyúttal nem is követeli meg a kormánytagsághoz a parlamenti tagságot.⁷⁵ Ahogyan arra SZENTE Zoltán rámutat,⁷⁶ a parlamenti képviselő miniszter/államtitkár felszólalásakor nem dönthető el előzetesen, így normatív módon, hogy az Országgyűlés tagjaként vagy a kormány képviselőjeként jár-e el. Emiatt tehát az évszázados dilemmát⁷⁷ az eseti mérlegelésnél jobban aligha tudjuk feloldani. A minősítés jelentősége abban áll, hogy az adott aktus feletti kontrolleszközök gyökeresen eltérőek attól függően, hogy képviselői vagy miniszterelnöki/miniszteri/államtitkári minőségben tanúsították. Egyelőre csak utalok arra, hogy a parlamenti fegyelmi jogi intézkedések legtöbbje csak képviselővel szemben foganatosítható, de például egy rágalmozó miniszter elleni büntetőeljárás megindításának jogi akadálya nincs, míg a képviselőnek, feltéve hogy képviselői minőségben járt el, az immunitás mentességet nyújtana.

3.7.2. KÉPVISELŐI FELELŐSSÉG A MENTELMI JOG TÜKRÉBEN

A mentelmi jog, amely a képviselők személyén keresztül védi a parlament függetlenségét, a képviselői jogállás immanens részét képezi, s aktuusaikkal szembeni fellépés jogi lehetőségét szűkíti, függetlenül attól, hogy az adott aktus milyen formában ölt testet – például felszólalás, iromány benyújtása, egyéb, nem szabályozott módon.

⁷⁵ Ogytv. 80. §. Az Ogytv. egyetlen korlátozása e tekintetben, hogy a „miniszterelnök, miniszter, államtitkár, kormány megbízott vagy járási hivatalvezető országgyűlési képviselőként nem lehet az Országgyűlés tisztségviselője és országgyűlési bizottság tagja.” [Ogytv. 80. § (3) bekezdés] Az összeférhetetlenségi modellekhez lásd POKOL Béla: *A parlamentarizmus modelljei*. In BIHARI Mihály – POKOL Béla: *Politológia*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2009. 499–502. o.

⁷⁶ SZENTE Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*. Atlantisz, Budapest, 2010. 280. o.

⁷⁷ A kérdés már a századelőn is felmerült. Lásd BUZA László: *A képviselőház házszabályai*. Államjogi tanulmány. Sárospatak, 1916. 82–83. o.

A mentelmi jog két ága közül az immunitás befolyásolja leginkább a parlamenti autonómiát, hiszen az inviolabilitással szemben nemcsak átmeneti, hanem végleges eljárási mentességet biztosít a képviselőnek. Az inviolabilitás biztosította védelem megszüntetésének – azaz a mentelmi jog felfüggesztésének – fő kérdése, hogy az vajon jogi vagy politikai mérlegelés tárgyát képezi-e, ezért azt a parlamenti aktusok jogi kötöttségénél vizsgáljuk részletesen, itt csak a tettenérés esetével, illetve a feleletmentesség egyes aspektusaival foglalkozunk.

Az Ogytv. a képviselő tettenérése esetén lehetővé teszi a szabadságelvonással járó, nyomozó hatóság által is foganatba vehető kényszerintézkedés, az őrizetbe vétel alkalmazását.⁷⁸ Egyúttal, tettenérés esetére előírja, hogy a mentelmi jog felfüggesztése iránti indítványt – a legfőbb ügyész útján – az Országgyűlésnek haladéktalanul meg kell küldeni.⁷⁹ A nyomozó hatóság tehát, ha időlegesen is, de elvonhatja a képviselő személyi szabadságát, s ezzel veszélyeztetheti az Országgyűlés befolyásmentes működését. Ennek – pontosabban az őrizetbe vételnek – a feltétele a tettenérés. Ennek fogalmát azonban a tételes jog nem határozza meg: sem az Ogytv., sem más jogszabály.⁸⁰ A bírói gyakorlat azonban foglalkozott a kérdéssel, s semmi akadályát nem látom az egyébként a rablás tényállásával kapcsolatban kifejtett tettenérés-fogalomnak a képviselői tettenérésre történő vonatkoztatásának. A bírói gyakorlat a tettenérés fogalmát tágan értelmezi, így a „tettenérés megállapítható akkor is, ha a bűncselekmény felfedezése a lopás befejezését követő elvétel után, de az elvitel közben történik. [...] A folyamatos üldözés megállapításának feltétele, hogy a helyszínről távozó tolvajt szemmel tartva nyomon köve-

⁷⁸ Ogytv. 74. § (2) bekezdés a) pont.

⁷⁹ Ogytv. 74. § (3) bekezdés.

⁸⁰ Az országgyűlési képviselők mentelmi jogával a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. tv. 551. §-a is foglalkozik, tulajdonképpen megismételve az Ogytv. 74. §-át, azonban a tettenérést nem definiálva. Az a büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. tv. – továbbiakban: Btk. – 365. § (2) bekezdésében, a rablás egyik alapesetének tényállásában szerepel, ám a Btk. nem határozza meg a fogalmát.

tik és megszakítás nélkül üldözik.”⁸¹ A 13/2013. büntető elvi határozat szakított a „folyamatos szemmel tartás” követelményével, annak kimondásával, hogy a „tettenérés kapcsán a jogszabály olyan feltételt nem fogalmaz meg, hogy az elfogásnak anélkül kell megtörténnie, hogy az elkövetőt szem elől tévesztették volna.” Ugyanakkor a Kúria azt is megállapította, hogy „tettenérés alatt értendő, ha a cselekmény az adott személy – a tettenérő – szeme láttára, észlelése mellett történik; olyan fizikai közelségben, amikor reális lehetősége van az elkövetéshez férni, az elkövetőt elérni, az elkövető után eredni. Mindez a »forró nyom«, az idővesztés nélküli üldözés lehetősége; és éppen ezen alapul a társadalmi elismertsége.” A tettenérés fogalma tehát a forró nyomos üldözéssel – egy újabb nehezen meghatározható fogalommal – rokon. Általános zsinórmérték meghatározása nagyon nehéz, erre sem a tételes jog, sem a bírósági joggyakorlat nem vállalkozott.⁸² Ez azt is jelenti, hogy a tettenérés fogalma bizonytalan, s esetről esetre kell mérlegelni, hogy mint körülmény fennáll-e. A tettenérés fennforgásának mérlegelésére, eldöntésére kényszerülő, „forró nyomon üldöző” nyomozó hatóság így az országgyűlési munka akadályozására képes, ráadásul a tettenérés fogalmának tisztázatlansága miatt ebben elég nagy szabadságot is élvez. A nyomozó hatóság tehát úgy válik az országgyűlési autonómia – átmeneti jellegű – potenciális korlátozó-jává, hogy vázolt döntésének jogszerűsége utóbb nehezen megítélhető. Ráadásul az esetlegesen megsértett parlamenti autonómián nem segít a nyomozó hatósági eljárási cselekmény – őrizetbe vétel – jogellenességének utólagos kimondása: ettől még az adott képviselő kényszerű távollétében lezajlott parlamenti szavazás, illetve egyéb aktusok nem veszítik érvényüket.

Az Ogytv. 73. § (1) bekezdése szerint a „képviselő bíróság vagy hatóság előtt – képviselői megbízatásának ideje alatt és azt követően – nem vonható felelősségre leadott szavazata, továbbá a képviselői megbí-

⁸¹ SINKU Pál: A vagyoni elleni erőszakos bűncselekmények. In BUSCH Béla (szerk.): Büntetőjog II. Különös Rész. HVG-Orac, Budapest, 2013. 578. o.

⁸² Erről részletesen lásd POLT Péter: Áldás vagy átok? A parlamenti mentelmi jog. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2010. 200. o.

zatásának gyakorlása során a képviselői megbízatásával összefüggésben általa közölt tény vagy vélemény miatt”. Ezt nevezzük a mentelmi jog immunitási – felelőtlenségi, feleletmentességi – ágának, amellyel kapcsolatban két részkérdés tisztázandó:

- a) milyen cselekményekre terjed ki a hatálya és
 - b) hogyan állapítható meg az, hogy az adott cselekményt „a képviselői megbízatásának gyakorlása során a képviselői megbízatásával összefüggésben” tanúsította-e a képviselő.
- ad a)

Az első kérdés tehát az immunitás tárgyi hatálya. Mivel a feleletmentesség a képviselői véleménynyilvánítás szabadságát védi, verbális cselekmények lehetséges következményeit kell számba vennünk. Mivel az Ogytv. általában tiltja a felelősségre vonást a képviselő által közölt véleményért vagy tény állításáért, ezért

- a polgári jogi,
 - a szabálysértési és
 - a büntetőjogi
- felelősségre külön-külön ki kell térnünk.

Ezek közül a legegyszerűbb a polgári jogi felelősség megítélése, mivel ezt *expressis verbis* kizárja az Ogytv. 73. § (2) bekezdése.⁸³

A szabálysértések között bőséggel találhatunk olyanokat, amelyek verbálisan elkövethetők. Csak néhányat nevesítve ezek közül: veszélyes fenyegetés⁸⁴, valótlan bejelentés⁸⁵, becsületsértés⁸⁶, csendháborítás⁸⁷. Külön törvényi rendelkezés hiányában a feleletmentesség valamennyi szabálysértéssel szemben védelmet nyújt a képvise-

⁸³ Ogytv. 73. § (2) bekezdés: „Az (1) bekezdésben meghatározott mentesség nem vonatkozik a képviselők polgári jogi felelősségére...”

⁸⁴ A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. tv. – továbbiakban: Szabstv. – 173. §.

⁸⁵ Szabstv. 175. §.

⁸⁶ Szabstv. 180. §.

⁸⁷ Szabstv. 195. §.

lőnek. Figyelemre méltó, hogy ez anyagi jogi korlátot jelent, azaz a képviselő – élve az Ogytv. 74. § (4) bekezdésében foglalt jogával – hiába mond le mentelmi jogáról az adott szabálysértési ügyben, az immunitás garantálta védelmen a felelősségre vonásra irányuló törekvés mindenképpen megtörik.

A bűncselekmények közül azokat kell vizsgálnunk, amelyek elkövetési magatartása verbális cselekmény. Ezek körét azonban csökkentenünk kell azokkal, amelyeket az Ogytv. 73. § (2) bekezdése kivesz az immunitás hatálya alól. Az immunitás nem vonatkozik tehát a következő bűncselekményekre:

- „a) a 2013. június 30-ig hatályban volt, a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény szerinti közösség elleni izgatás, nemzeti jelkép megsértése, a nemzetiszocialista és kommunista rendszerek bűneinek nyilvános tagadása, visszaélés szigorúan titkos és titkos minősítésű adattal, visszaélés bizalmas minősítésű adattal, visszaélés korlátozott terjesztésű minősített adattal,
- b) a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény szerinti közösség elleni uszítás, nemzeti jelkép megsértése, a nemzetiszocialista vagy kommunista rendszerek bűneinek nyilvános tagadása, minősített adattal visszaélés.”

Még a fenti szűkítést követően is számos bűncselekményt találunk a Btk.-ban verbális elkövetési magatartással, például a becsületsértést, rágalmazást, kegyeletsértést, hamis vádat, hatóság félrevezetését, rémhírterjesztést, közveszéllyel fenyegetést vagy éppen a fenyegetéssel megvalósított rendbontást.

Különösen érdekes, hogy felbujtásért⁸⁸ mint bűnsegédi magatartásért megállapítható-e a képviselők felelőssége. Felbujtás ugyanis minden szándékos bűncselekményhez kapcsolódhat, megvalósítása – a bűncselekmény elkövetésére történő szándékos rábírás – pedig tipikusan verbálisan történik. Ugyanez a kérdés merül fel az elő-

⁸⁸ Btk. 14. § (1) bekezdés: „Felbujtó az, aki más bűncselekmény elkövetésére szándékosan rábír.”

készülettel kapcsolatban is: „Ha e törvény külön elrendeli, előkészület miatt büntetendő, aki a bűncselekmény elkövetése céljából az ehhez szükséges vagy ezt könnyítő feltételeket biztosítja, az elkövetésre felhív, ajánlkozik, vállalkozik, vagy a közös elkövetésben megállapodik.”⁸⁹ A felhívás „jelentkezhet vélemény vagy tényállítás formájában, ezért nem kizárt az előkészület miatti felelősségmentesség megállapíthatósága sem. [...] Véleményem szerint az ezt kizáró szabályozás hiányában mind az előkészületi, mind pedig a felbujtói magatartás a felelősségmentesség oltalma alá eshet. Ennek az a feltétele, hogy az előkészületi felhívás, illetve szándékos bűncselekmény elkövetésére történő szóbeli felbujtás a képviselői megbízatás gyakorlása során véleménynyilvánítás vagy tényközlés formájában történjen. Nyilvánvalóan ezek a feltételek meglehetősen leszűkítik a lehetséges esetek számát, azonban elvi kizáró oka nincs a felbujtás, illetve az előkészületi felhívás alóli mentességnek.”⁹⁰ POLT Péter még az 1978-as Btk.-n és az Ogytv.-t megelőző szabályokon nyugvó megállapításai most is helytállóak, mivel az akkor és a jelenleg hatályos, e kérdést szabályozó normák között nincs érdemi eltérés.

ad b)

A feleletmentesség alkalmazásánál igazi nehézséget annak eldöntése jelenti, hogy a képviselő adott aktusa képviselői tevékenységéhez köthető-e. Itt elméletileg alkalmazhatók lennének azok a megközelítések, amelyek segítségével – SZENTE nyomán – a képviselői és kormánytagi minőség között igyekeztünk különbséget tenni. Azonban a mentelmi jog területén gazdagabb joggyakorlat áll rendelkezésünkre. „A Legfelsőbb Bíróság kifejtette, hogy a képviselőnek a televízió műsorában való szereplése akkor sem tekinthető a képviselői megbízatás gyakorlásának, ha a műsor készítői erre a minőségére tekintettel kéri fel a szereplésre. Ez közszereplésnek minősül ugyan, de a kép-

⁸⁹ Btk. 11. § (1) bekezdés.

⁹⁰ POLT Péter: *Áldás vagy átok? A parlamenti mentelmi jog*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2010. 137–138. o.

viselői megbízatás ennél szűkebb körű.”⁹¹ Ugyancsak hasonló érvelést találunk egy olyan ügyben, amelyben egy képviselő újságcikkben valósította meg a közösség elleni izgatás bűncselekményét. A Fővárosi Bíróság szerint ez nem a képviselői megbízatás körébe eső véleménynyilvánítás.⁹²

A magyar jog tehát a területiális elv alapján állapítja meg az immunitás fennállását vagy annak hiányát: „A törvényhozás teendőit elsősorban magában a Házban, annak nyilvános vagy zárt ülésén, a tárgyalásokban való részvétel által a Ház által nyert különleges megbízatás teljesítésében, továbbá a házszabályok vagy a törvény értelmében megalkotandó bizottságokban vagy ezen bizottságok kiküldetése, vagy különös megbízatása alapján lehet gyakorolni” – mutat rá JELLINEK Artúr⁹³ nyomán POLT Péter.⁹⁴ Ez a jogalkalmazói felfogás az Ogytv.-ben újrashabályozott feleletmentességre is irányadó, hiszen az is csak a „képviseleti megbízatásának gyakorlása során a képviselői megbízatásával összefüggésben” közölt véleményekre és tényekre terjed ki. A képviselői megbízatás gyakorlása és az azzal való összefüggés másik megközelítése az ún. funkcionális elmélet, amelynek hívei BALOGH Artúr⁹⁵ és BÖLÖNY József⁹⁶ voltak. Ez a megközelítés nem a véleménynyilvánítás helye, hanem annak tartalma alapján igyekszik elkülöníteni a képviselői és magánszemélyi minőségeket.

POLT Péter kiemeli, hogy a funkcionális elmélet jogbizonytalansághoz vezetne, mivel jogszabályban csak bizonytalanul lehetne el-

⁹¹ Lásd az LB Bfv.III. 1060/1993. számú határozat összefoglalását POLT Péter: *Áldás vagy átok? A parlamenti mentelmi jog*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2010. 135. o.

⁹² Lásd: POLT Péter: *Áldás vagy átok? A parlamenti mentelmi jog*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2010. 135. o.

⁹³ JELLINEK Artúr: *Mentelmi jog*. In *Tanulmányok a magyar jogból*. Budapest, 1890. 347. o.

⁹⁴ POLT Péter: *Áldás vagy átok? A parlamenti mentelmi jog*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2010. 134–135. o.

⁹⁵ BALOGH Artúr: *A parlamenti tagok szólásszabadságának határai*. In *Jogtudományi Közlöny* 1899/34. 238–239. o.

⁹⁶ BÖLÖNY József: *A magyar közjog időszerű kérdései*. I. kötet. Budapest, 1941. 225–226. o.

választani egymástól a képviselői és magánszemélyi minőséget. Ez megengedhetetlen, hiszen büntetőjogi következménnyel jár az immunitás által felölelt cselekmények körének meghatározása, lévén az büntethetőségi akadályt jelent. Egyértelmű megítélése miatt célszerűbbnek tartja a területiális elv alkalmazását.⁹⁷

Ezzel kapcsolatban arra fel kell hívnom a figyelmet, hogy a területiális elmélet követése azzal az értelemszerű következménnyel jár, hogy ugyanaz a cselekményért való büntetőjogi felelősség megállapítása attól függ, hogy hol tanúsítják az adott cselekményt: ez azonban egészen különös eredményre vezethet bennünket. Vegyük például a rágalmazás vétségét.⁹⁸ Tegyük fel, hogy egy képviselő úgy állít más becsületének csorbítására alkalmas valótlán tény, hogy annak valótlanságával tisztában volt.⁹⁹ Amennyiben ezt egy fel-

⁹⁷ POLT Péter: *Áldás vagy átok? A parlamenti mentelmi jog*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2010. 136. o.

⁹⁸ Btk. 226. §: „(1) Aki valakiről más előtt a becsület csorbítására alkalmas tényről állít, híresztel, vagy ilyen tényre közvetlenül utaló kifejezést használ, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) A büntetés két évig terjedő szabadságvesztés, ha a rágalmazást

a) aljas indokból vagy célból,
b) nagy nyilvánosság előtt, vagy
c) jelentős érdeksérelmet okozva követik el.”

⁹⁹ E megszorítást azért alkalmaztam, mert így valamennyi – közszereplő és nem közszereplő – jogalanya vonatkozó tényállítás is kétséget kizáróan vizsgálható. Vö. a 34/2004. (IX. 28.) AB határozat rendelkező részébe foglalt alkotmányos követelménnyel („A mentelmi jog felfüggesztésével kapcsolatos eljárás során irányadó alkotmányos követelmény továbbá, hogy a közszereplő politikus becsületének csorbítására alkalmas tényállítás, híresztelés, illetve ilyen tényre közvetlenül utaló kifejezés használata esetében a parlamenti képviselő mentelmi joga kizárólag akkor függeszthető fel, ha a képviselő tudta, hogy a közlés, lényegét tekintve, valótlán”) és a 36/1994. (VI. 24.) AB határozat rendelkező részébe foglalt alkotmányos követelménnyel („A hatóság vagy hivatalos személy, valamint a közszereplő politikus becsületének csorbítására alkalmas – e minőségére tekintettel tett –, értékítéletet kifejező véleménynyilvánítás alkotmányosan nem büntethető; a becsület csorbítására alkalmas tényállítás, híresztelés, illetve ilyen tényre közvetlenül utaló kifejezés használata pedig csak akkor büntethető, ha a becsület csorbítására alkalmas tényről állító, híresztelő, illetve ilyen tényre közvetlenül utaló személy tudta, hogy a közlése lényegét tekintve valótlán vagy azért nem tudott annak valótlanságáról, mert a hivatása vagy foglalkozása alapján reá irányadó szabályok szerint – az

szólalás keretén belül, az Országgyűlés üléstermében teszi, akkor az immunitás területiális felfogásának köszönhetően akkor sem büntethető, ha inviolabilitását felfüggesztették, vagy az egyéb okból megszűnt. A *contrario*: amennyiben ilyen tényközlésre a parlamenten kívül kerül sor, akkor a képviselő büntetőjogi felelőssége megállapítható. Ez a különbségtétel azonban aligha támasztható alá elfogadható indokkal: egy országgyűlési felszólalásban semmivel sem elfogadhatóbb egy tudottan valótlan, becsületsértő tényállítás, mint azon kívül. [Itt azt hangsúlyoznunk kell, hogy az immunitás törvényi szabályai a jelenleg hatályostól eltérők voltak a hivatkozott alkotmánybíróági határozatok megszületésekor. Jelenleg – a fentebb kifejtettek miatt – a rágalmazást egyértelműen olyan bűncselekménynek kell tekintenünk, amely attól függetlenül élvezzi a feleletmentesség védelmét, hogy a képviselő tisztában volt-e azzal, hogy a becsület sértésére alkalmas tényállítása valótlan. Ennek oka, hogy az immunitás köréből kiemelt bűncselekményeket az Ogytv. egyértelműen nevesíti a 73. § (2) bekezdésében, és ott a rágalmazás nem szerepel.]

Az inviolabilitásnak köszönhetően a képviselői megbízatásának megszűnése, vagy a mentelmi jogának felfüggesztése, esetlegesen tetten érése esetén lehet a képviselő ellen büntetőeljárást indítani vagy folytatni. Ezért a felsorolt bűncselekmények alapos gyanúját megalapozó magatartás aszerinti mérlegelésére, hogy azt képviselői megbízatással összefüggésben tanúsították-e, csak ezen feltételek valamelyikének bekövetkezése után, de mindenképpen bíróság által kerülhet sor.

adott állítás tárgyára, a közlés eszközére és címzettjeire tekintettel – elvárható figyelmet vagy körütekintést elmulasztotta”).

3.7.3. KÉPVISELŐI MÖGÖTTES FELELŐSSÉG

A másik érdekes kérdés, hogy azokban az esetekben, amikor valamilyen parlamenti szerv jogalanyisága nem állapítható meg egy eljárásban, akkor feleledhet-e az adott szerv döntését meghozó képviselők egyéni felelőssége a közösen meghozott döntésért. Itt érdemes megkülönböztetni egymástól a közjogi és polgári jogi felelősséget. A közjogi felelősségáthárítás kizárt az immunitás intézménye által biztosított védelem miatt, s mivel meghatározott tartalmú szavazat leadására sem kötelezhető a képviselő a szabad mandátumra¹⁰⁰ tekintettel, így a felelősségátzállás e téren is elméleti szinten zárható.

A mentelmi jog a polgári jogi felelősségre nem terjed ki, amelynek köszönhetően a képviselő egyéni aktusaiért polgári jogi felelősséggel tartozik. Ezen aktusok közé tartozik a szavazás is, így a képviselő leadott szavazatáért elvileg polgári jogi felelősséggel tartozik.¹⁰¹ Más kérdés, hogy önmagában egy szavazat leadása nem jár mások polgári jogainak megsértésével. Több képviselő azonos tartalmú szavazata azonban már alkalmas lehet arra, hogy azokkal egy jogalany polgári jogait sértő aktust fogadjanak el, amely aktus alanya azonban az a parlamenti szerv lesz, amelynek tagjaiként a képviselők szavazati joggal rendelkeznek – például egy vizsgálóbizottság vagy a plenáris ülés.

Mivel a parlamenti aktusok tartalmáért való polgári jogi felelősség elsősorban személyiségi jogi jogsértés esetén merül fel,¹⁰² a

¹⁰⁰ Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdés: „Az országgyűlési képviselők jogai és kötelezettségei egyenlők, tevékenységüket a köz érdekében végzik, e tekintetben nem utasíthatók.”

¹⁰¹ A mögöttes felelősség a fent kifejtettek szerint az immunitással áll összefüggésben, hiszen a képviselő szavazatáért való felelősségének kizárását az Ogytv. 73. § (1) bekezdése mondja ki. Ugyanakkor az Ogytv. 74. § (2) bekezdése a 74. § (1) bekezdés valamennyi elemére vonatkoztatva deklarálja, hogy az ott meghatározott mentesség nem vonatkozik a képviselők polgári jogi felelősségére. Tehát a képviselő a szavazatáért polgári jogi felelősséggel tartozik.

¹⁰² Itt előrebocsátom azt, hogy az Országgyűlést nem terheli kártérítési felelősség jogalkotási tevékenységéért, illetve annak elmulasztásáért. (Erről részletesen

személyhez fűződő jogok megsértésére vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. Ezek nem zárják ki azt, hogy a személyiségi jogi perben alperesi többalanyúság, így alperesi pertársaság alakuljon ki.¹⁰³

Mínthogy egyébként minden feltétel adott több parlamenti képviselő együttes perléséhez, a parlamenti jog lesz irányadó annak eldöntésében, hogy egy parlamenti szerv döntéséért a képviselők polgári jogi felelőssége megállapítható-e. Ezzel kapcsolatban először is arra kell választ találnunk, hogy mely képviselők viszonylatában ismerjük el ezt a lehetőséget. Itt különbséget kell tennünk a plenáris ülés és a szűkebb körű testületek tagsága között: egyértelmű, hogy a szűkebb körű testületek – bizottságok – aktusaiért csak képviselő tagjaik mögöttes felelőssége képzelhető el. A felelősségátzállás minimum követelménye tehát az adott testületbeli tagság. A pártelven szerveződő parlamentekben, így a magyar Országgyűlésben is, általános jelenség, hogy a testületi döntések ellenszavazatokkal, esetleg tartózkodással, sőt szavazásra jogosultak szavazástól való távolmaradása mellett születnek, így a tagságnál tovább kell szűkíteniünk a lehetséges felelősök körét, méghozzá a szavazásban részt vevő, s a sérelmezett aktust megszavazó képviselőkre.

Gyakorlatias, de elvi jelentőségű kérdés, hogy megállapítható-e ezen képviselők pontos köre. A titkos szavazás ezt nem befolyásolja, mert azzal kizárólag személyi kérdésekben való határozathozatalnál találkozhatunk,¹⁰⁴ aminek polgári jogi vetülete értelemszerűen nincs. A plenáris ülésen leadott szavazatok személyhez köthetők,

lásd az aktusok jogi kötöttségével foglalkozó részt.) Ennek megfelelően a polgári jogi igények közül „csak” a személyiségi jogsértés merülhet fel.

¹⁰³ Ezt a Pp. 51. § b) pontja teszi lehetővé: „*Több felperes együtt indíthat pert, illetőleg több alperes együtt perelhető, ha a perbeli követelések ugyanabból a jogviszonyból erednek...*”

¹⁰⁴ Lásd: Alaptörvény 11. cikk (1) bekezdés (köztársasági elnök megválasztása), Alaptörvény 13. cikk (3) bekezdés (köztársasági elnök tisztségétől való megfosztására irányuló eljárás megindításáról való szavazás), Ogytv. 44. § (1) bekezdés (köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság elnöke és tagja, a Kúria elnöke, az Országos Bírósági Hivatal elnöke, a legfőbb ügyész, az alapvető jogok biztosa és helyettesei, valamint az Állami Számvevőszék elnöke megválasztása).

akár nyílt (gépi), akár név szerinti szavazásról legyen szó, így egy adott aktus támogatói azonosíthatók. Más a helyzet a bizottságokban, ahol a szavazás tipikusan kézfelemeléssel történik, s a vonatkozó jegyzőkönyv csak a szavazás eredményét tartalmazza, azt nem, hogy kik támogatták az előterjesztést. Emiatt a bizottsági aktusokért való mögöttes felelősség megállapíthatósága a bizottsági szavazások dokumentálása miatt nem biztosított, s így a vázolt felelősségátzállás attól függene, hogy annak alapját képező aktust a plenáris ülésen vagy például egy bizottságban fogadták-e el. Ilyen jellegű különbségtétel alkotmányosan aligha vállalható, így tulajdonképpen a bizottsági szavazások dokumentálásának gyakorlata jelenti a felelősségátzállás akadályát.

Még inkább nyomósnak tűnik a fenti, jogbiztonság hiányát felvető indok a büntetőjogi felelősségre vonás területén. Azt az előző pontban láthattuk, hogy léteznek olyan bűncselekmények, amelyekre az immunitás tárgyi hatálya nem terjed ki, így ezek vonatkozásában nem lenne *ab ovo* kizárt a mögöttes képviselői felelősség felvetése. Így például egy a nemzetiszocialista vagy kommunista rendszerek bűneit tagadó országgyűlési határozat elfogadásáért¹⁰⁵ a büntetőjog szabályai szerint felelősségre vonhatók lennének a képviselők – természetesen az inviolabilitás nyújtotta védelem megszűnését követően. Úgy vélem, hogy akár egy ilyen indítvány lezavazása esetén is megállapítható az arra szavazó – kisebbségben maradt – képviselők önálló tettesi felelőssége, mivel az indítványban foglalt jogsértő rendelkezéssel történő egyetértésüket szavazatukkal kifejezték. Elvileg nem kizárt a társtettség sem, de ahhoz azonban szükséges az, hogy a képviselők egymás tevékenységéről tudjanak.¹⁰⁶ Ez ugyan nem kizárt, például előzetes egyeztetés ese-

¹⁰⁵ Figyelembe véve azt, hogy egy ilyen határozat elfogadása előtt egyszerűbb módosítani a Btk.-t – mivel mind a határozat elfogadásához, mind a Btk. módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők több mint felének szavazata szükséges – kicsi az esélye annak, hogy ilyen eset előforduljon. De elvileg nem kizárt.

¹⁰⁶ Lásd BELOVICS Ervin: *A bűncselekmény elkövetői*. In BUSCH Béla (szerk.): *Büntetőjog Általános Rész*. HVG-Orac, Budapest, 2006. 187. o.

tén, amelynek bizonyítása valószínűleg komoly nehézséget okozna. A bizottsági üléseken – azok fentebb már bemutatott szavazási gyakorlatára miatt – azonban nem lehet kétséget kizáróan azonosítani az indítvány megszavazóit, ami még az önálló tettesi alakzat megállapíthatóságát is megkérdőjelezi.

3.8. A tisztségviselők

Az Ogytv. 1. §-a taxatívan felsorolja az Országgyűlés tisztségviselőit: a házelnököt, az alelnököket, a háznapot és a jegyzőket. Jogállásukat tekintve osztják a képviselők sorsát, így itt csak az előző pontban leírtakra utalok annyi kiegészítéssel, hogy a kormánytag vagy államtitkár országgyűlési képviselő vegyes státuszából eredő problémák a tisztségviselőknél nem merülnek fel, mert az Ogytv. 80. § (3) bekezdésére tekintettel a miniszterelnök, a miniszter és az államtitkár képviselő nem lehet az Országgyűlés tisztségviselője.

A tisztségviselők közül az Ogytv. által létrehozott háznapy rendelkezik a leginkább sajtóságos pozícióval,¹⁰⁷ amelynek nemcsak az az oka, hogy az Országgyűlés egyetlen olyan tisztsége a háznapyi, amely-

¹⁰⁷ Meg kell jegyeznünk, hogy a házelnök feladatai túlmutatnak az Országgyűlési munka koordinálásán és az Országgyűlés képviseletén, ennyiben a házelnöki jogállás is speciális a többi tisztségviselőhöz képest. Így például „külső” feladata, hogy a Szent Korona Testület tagjaként a Szent Koronának és a hozzá tartozó jelvényeknek a védelmében és megóvásában, valamint a velük kapcsolatos intézkedések megtételében részt vegyen [Szent István államalapításának emlékéről és a Szent Koronáról szóló 2000. évi I. tv. 4. § (1) bekezdés és 5. § (1) bekezdés]. A Szent Korona Testület sajátos állami szerv, működése nem folyamatos, a 2000. évi I. tv. 5. § (2) bekezdése szerint legalább évente egyszer ülésezik. Eljárásrendjét maga szabályozza, de döntései – amelyek jogforrástanilag aligha besorolhatóak – a Szent Koronával és a hozzá tartozó jelvényekkel kapcsolatos vagyonkezelői feladatokat ellátó szervezetre kötelezőek [2000. évi I. tv. 5. § (3) bekezdés]. A vagyonkezelés fogalmát nem határozza meg a törvény, ahogyan azt sem, hogy milyen következménye lehet a Szent Korona Testület döntésének figyelmen kívül hagyásának. E szabályozatlanság miatt a házelnöknek e testületen belüli aktusainak megítélésére aligha vállalkozhatunk, de azt megállapíthatjuk, hogy a Szent Korona Testület működése mindenképpen részletes szabályozást igényel.

nek betöltéséhez nem kell képviselői mandátum, hanem az is, hogy a házelnök és a háznagy között irányítási jogviszonyt teremtsen a törvény.¹⁰⁸ Ez, a közigazgatási jog területén alkalmazott jogkör némileg idegen a szűkebb értelemben vett parlamenti működésben, de a házelnöki tekintéllyel és a házagnak a házelnök általános tehermentesítésével leírható funkciójával végső soron összefér. Az irányítás talán leginkább a képviselői mandátummal rendelkező háznagy viszonylatában okozhat nehézségeket: a szabad mandátummal rendelkező képviselő jogállásának lényege, hogy nem utasítható. A probléma feloldható azzal, hogy a házelnök képviselői tevékenységében nem utasíthatja a házagnyot, igaz, ez legalább olyan kényes mérlegelési helyzethez vezet, mint amilyen a kormánytag vagy államtitkár képviselő státuszánál találkoztunk. Az is figyelemre méltó, hogy az Ogytv. a házelnök hatásköri listájában számos, az irányítási jogkörbe sorolható eszközt nevesít más szervek viszonylatában,¹⁰⁹ azonban a háznagy vonatkozásában nem határozza meg az irányítási jogkör tartalmát. Ez a szabályozatlanság a házelnök szabadságának kedvez.

Az Ogytv. a házelnök, alelnök és jegyzők tekintetében azonosan, ám a háznagy viszonylatában ettől eltérően rendezi a megbízatás

¹⁰⁸ Ogytv. 4. § (2) bekezdés: „A háznagy a házelnök irányítása alatt végzi munkáját.”

¹⁰⁹ Ogytv. 2. § (2) bekezdés: „A házelnök:

k) kinevezi és felmenti a főigazgatót, valamint az Országgyűlés Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzatában meghatározott hivatali szervek vezetőit; az általa kinevezett vezető felett munkáltatói jogkört gyakorol,

l) házelnöki rendelkezésben megállapítja az Országgyűlés Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzatát, illetve feladat- és hatáskörének gyakorlása során házelnöki rendelkezést adhat ki;

m) jóváhagyja az Országgyűlés Hivatala, valamint az Országgyűlési Őrség költségvetésének tervezetét, és ellenőrzi az elfogadott költségvetés végrehajtását;

r) az Országgyűlés Hivatala, valamint az Országgyűlési Őrség vezetőinek utasítást adhat feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására, az Országgyűlés Hivatalát, illetve az Országgyűlési Őrséget jelentéstételre vagy beszámolóra kötelezheti, fenntarthatja magának a jogot e szervek döntéseinek előzetes vagy utólagos jóváhagyására.”

Az irányítási jogkör tartalmához lásd: PATYI András: A közigazgatás működésének jogi kérdései. In PATYI András – VARGA Zs. András: Általános közigazgatási jog. Dialóg-Campus, Budapest-Pécs, 2009. 182–183. o.

megszűnésének kérdéseit.¹¹⁰ Ennek oka, hogy a háznagy nem szükségképpen képviselő is, így egy külsős háznagy tisztségének megszűnését részletesebben kell szabályozni, nem lehet utalni a képviselői mandátum megszűnésének okaira: nyilvánvaló, ha egy házelnök, alelnök vagy jegyző képviselői megbízatását elveszti, nem tölthet be olyan tisztséget, amelynek feltétele a képviselői státus. A számunkra azonban csak egy tisztség-megszűnési ok releváns, amely mind a négy tisztség esetében azonos. Ez a felmentés, amely *quasi* felelősségi alakzatot teremt. Alkalmazásának indokait nem jelöli meg az Ogytv.: a közjogi tisztségviselőknél megszokott felmentés és a felróhatóságon alapuló kizárás/megfosztás eseteit a törvény egybevonja. A felmentés jogát a T. Ház korlátozás nélkül, egyszerű többségi határozattal gyakorolhatja. Éppen ezen korlátozás-nélküliségre tekintettel nem közjogi felelősségként tekintek a felmentés intézményére, inkább politikai megfontolást igényel az erről szóló döntés meghozatala. Arra jutunk tehát, hogy a tisztségviselők jogi felelőssége a felmentés intézménye ellenére nem gazdagodik közjogi felelősséggel, és teljes mértékben osztja a képviselők felelősségét. Ezt támasztja alá a később ismertetendő, ülésvezetési aktusokkal szembeni jogi kontroll hiánya is.

A 2014. évi házzsúlyreform hívta életre a törvényalkotási bizottságot, amelynek elnöke – figyelemmel a bizottság törvényalkotásban betöltött kivételes szerepére – egyúttal az Országgyűlés törvényalkotásért felelős alelnöke is [Ogytv. 3. § (5) bekezdés]. E kettős jogállása a tisztsége keletkezésének és megszűnésének szabályozásában is visszaköszön. Előbbi vonatkozásában a plenáris ülés előbb az alelnöki tisztségre történő megválasztásról szavaz, ezzel automatikusan a törvényalkotási bizottság elnökjelöltjévé is válik [Ogytv. 6. § (1) bekezdés]. Az alelnöki tisztség megszűnését vonja magával a bizottsági elnöki tisztségre történő meg nem választása, illetve a bizottsági elnöki tisztség elvesztése [Ogytv. 10. § (1a) bekezdés].

¹¹⁰ Ogytv. 10. §.

3.9. Az Országgyűlés Hivatala és munkatársai

Az Országgyűlés Hivatala¹¹¹ az Országgyűlés munkaszerve, s az Ogytv. 123. § (1) bekezdése szerint központi költségvetési szerv, így a fentebb bemutatott Áht.-szabályozásnak köszönhetően jogi személyiséggel rendelkezik. A Hivatalban dolgozó személyek a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény – jelenleg a 2011. évi CXCV. tv. – hatálya alatt látják el feladataikat. A Hivatal működését az országgyűlési autonómia keretében azért kell vizsgálnunk, mert hivatali apparátusának végrehajtó hatalomtól való függetlenítésével parlamenti előjogként *quasi* közigazgatási tevékenység is a tágabb értelemben vett parlamenti jog részét képezi.¹¹² Ugyanakkor az önálló jogalanyiságnak köszönhetően aktusaiért a Hivatal fogható perbe, munkatársaira pedig a közszolgálati tisztviselőkre vonatkozó felelősségi szabályok irányadók. A Hivatal működése tehát a közigazgatási jog és a munkajog tudománya által vizsgálandó, azonban a parlamenti jogi jogalanyként megemlítését mindenképpen szükségesnek tartottam.

Az Országgyűlés plenáris üléseinek és bizottságainak munkáját a Hivatal munkatársai jellemzően szakértőként vagy terembiztosként segítik. Az ülések alatt értelemszerűen a parlamenti fegyelmi és rendészeti jog hatálya alá kerülnek. Emiatt az ülésvezető elnök vagy bizottsági elnök az Ogytv.-ben meghatározott, nem kizárólag országgyűlési képviselőkkel szemben igénybe vehető fegyelmi és rendészeti eszközöket alkalmazhatja velük szemben.

¹¹¹ Továbbiakban: Hivatal.

¹¹² Vö. SZENTE Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*. Atlantisz, Budapest, 2010. 68. o.

3.10. Az Országgyűlési Őrség és tagjai

Az Országgyűlési Őrség¹¹³ a házelnök irányítása alatt¹¹⁴ látja el feladatát. Az Ogytv. – szemben a Hivatallal – nem nyilvánítja önálló jogalanynak az Őrséget, azonban az Őrség Szervezeti és Működési Szabályzatának¹¹⁵ 4. pontja szerint az Őrség jogi személyiséggel rendelkezik.¹¹⁶ Erre tekintettel az Őrség polgári jogi felelősségének megállapítására sor kerülhet.

Bár nem az Őrség aktusai feletti kontrolleszközként, de az Őrség működésére gyakorolt jelentős befolyása miatt meg kell említenünk a Kormányt és a belügyminisztert. Ennek oka, hogy az Őrségre vonatkozó joganyag gerincét BM rendeletek alkotják, amelyek kibocsátására értelemszerűen a belügyminiszter jogosult, a házelnök csak véleményezési joggal rendelkezik.¹¹⁷ A szabályozás szintje és módja az Országgyűlés döntési autonómiáját a végrehajtó hatalom javára csorbítja, bár az is kétségtelen, hogy az Országgyűlés törvényalkotással hatályon kívül helyezheti e BM rendeleteket. Nem feltétlenül lenne helyeselhető e szabályok törvénybe foglalása, hiszen sarkalatos tárgykörökkel csak távoli kapcsolatban állnak, ráadásul

¹¹³ Továbbiakban: Őrség.

¹¹⁴ Ogytv. 2. § (2) bekezdés q–r) pontok.

¹¹⁵ 6/2014. OGY elnöki rendelkezés az Országgyűlési Őrség Szervezeti és Működési Szabályzatáról

¹¹⁶ „Az Őrség az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 7. § (1) bekezdése szerint jogi személy.”

¹¹⁷ Ogytv. 143. § (5) bekezdés: (5) bekezdés: „Felhatalmazást kap a rendészetért felelős miniszter, hogy a házelnök véleményének kikérésével rendeletben szabályozza

a) az Országgyűlési Őrség szolgálati szabályzatát, ennek részeként az intézkedések, a kényszerítő eszközök alkalmazásának részletes szabályait, a személyvédelmi és létesítménybiztonsági feladatokat, az elsődleges tűzoltási és tűzbiztonsági feladatokat, a szolgálati formákat, az elöljárói és feljebbvalói viszonyt, a magatartási szabályokat, a más keresőfoglalkozás lehetőségét, a rendszeresített munkakörök átminősítésének rendjét,

b) az országgyűlési őr képzési követelményeit,

c) az országgyűlési Őrség egyenruházati szabályzatát,

d) az Országgyűlési Őrség által használt kényszerítő eszközök rendszeresítésére vonatkozó szakmai követelményeket és eljárási szabályokat, valamint a rendszeresíthető kényszerítő eszközök típusát, fajtáját.”

az Őrség speciális védelmi feladatai is indokolják a rendészetért felelős – jelenleg a belügy- – miniszteri „szakmai” szabályozást.¹¹⁸ A házelnöki egyetértésével történő miniszteri rendeletalkotás pedig – ami egyensúlyt teremthetne a szakminiszteri jogalkotás és az országgyűlési autonómia között – a házelnök rendeletalkotási jogának hiánya miatt kizárt.¹¹⁹

Az Ogytv. pontosan meghatározza az Őrség intézkedésével kapcsolatos jogorvoslati lehetőségeket: „Akinek az Országgyűlési Őrség intézkedése, annak elmulasztása, a kényszerítő eszköz alkalmazása (a továbbiakban e § alkalmazásában: intézkedés) alapvető jogát sértette, panasszal fordulhat az Országgyűlési Őrség parancsnokához.”¹²⁰ „Az Országgyűlési Őrség parancsnoka a panaszban foglaltakat közigazgatási hatósági eljárásban bírálja el. Az Országgyűlési Őrség parancsnokának a panaszról hozott határozata ellen fellebbezésnek nincsen helye, az ellen közvetlenül bírósági felülvizsgálatnak van helye.”¹²¹ Figyelemre méltó, hogy az Őrség intézkedésével szemben panasznak csak akkor van helye, ha az alapvető jogot sértett. Ez különösen azért érdekes, mert az Őrségéhez hasonló – nagyrészt azonos – intézkedési jogosítványokkal bíró Rendőrség intézkedéseivel szemben törvény akkor is biztosít jogorvoslati jogot, ha az intézkedés alapvető jognak nem minősülő jogot vagy jogos érdeket sértett.¹²² A két szabályozás közötti különbség aligha indokolható, *de lege ferenda* mindenképpen a Rendőrségre vonatkozó, a jogvédelem magasabb szintjét biztosító rendelkezéseket kellene átültetni az Ogytv.-be.

¹¹⁸ A szabályozás összetettségét jól mutatja, hogy nyolc, kizárólag az Őrségre hatályos rendelet megalkotására volt szükség.

¹¹⁹ Vö. Alaptörvény T) cikk, Jat. 5. § (1) bekezdés.

¹²⁰ Ogytv. 142. § (1) bekezdés.

¹²¹ Ogytv. 142. § (4) bekezdés.

¹²² A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. tv. 92. § (2) bekezdés.

3.11. Megállapítások

- A parlamenti aktusok alanyainak felelőssége túlmutat a közjogon, s felöleli a polgári és büntetőjogi felelősséget is.
- A közjogi jellegű kontroll kizárólagos fóruma az Alkotmánybíróság.
- A polgári jogi felelősség korlátja a perképeség, amellyel nem rendelkezik:
 - plenáris ülés,
 - bizottságok,
 - bizottsági elnökök értekezlete,
 - frakciók,
 - Házbizottság.
- A párt nem felel jogilag frakciójának tevékenységéért.
- A többes jogállású – miniszterelnöki, miniszteri, államtitkári megbízással is rendelkező – képviselő aktusait esetről esetre kell mérlegelni a tekintetben, hogy milyen minőségéhez köthető az. Ennek függvényében alkalmazandók rá a képviselőkre vonatkozó szabályok (például a fegyelmi jog normái).
- A tettenérés fogalma bizonytalan, s emiatt a nyomozóhatóság mérlegelése alig kötött jogilag akkor, amikor ennek fennállásáról, s ebből kifolyólag a képviselő őrizetbe vételéről – így a parlamenti munka ideiglenes korlátozásáról – tág keretek között dönthet a nyomozóhatóság, tágabban véve a végrehajtó hatalom.
- Az immunitás védelmet jelent valamennyi, verbálisan elkövethető szabálysértéssel és több bűncselekménnyel (becsületsértés, rágalmazás, kegyeltsértés, hamis vád, hatóság félrevezetése, rémhírterjesztés, közveszéllyel fenyegetés, fenyegetéssel megvalósított rendbontás) szemben, de a polgári jogi felelősségre vonástól nem véd.
- Az immunitás biztosította védelem csak akkor illeti meg a képviselőt, ha az egyébként szankcionálandó cselekményt az Országházban követi el (territoriális elv).

- A képviselők mögöttes polgári jogi felelőssége nem állapítható meg olyan aktusokért, amelyeket perképességgel nem rendelkező parlamenti szervek hoztak, még akkor sem, ha az adott szervnek tagjai.
- A képviselők mögöttes közjogi felelőssége a szabad mandátum és a mentelmi jog miatt kizárt.
- A tisztségviselők aktusaikért úgy felelnek, mint a képviselők.
- Az önálló jogalanyiságnak köszönhetően aktusaiért a Hivatal fogható perbe, munkatársaira pedig a közszolgálati tisztviselőkre vonatkozó felelősségi szabályok irányadók.
- Az Őrség jogi személy, emiatt perbe fogható, tagjainak intézkedéseivel szemben az Őrség vezetőjénél tehető panasz, akinek határozata bírósági felülvizsgálat tárgya lehet.

4. AZ AKTUSOK JOGI FORMÁJA SZERINTI OSZTÁLYOZÁS

4.1. Problémafelvetés

Az aktus jogi formája szerint beszélhetünk

- a) kötelező
 - aa) normatív
 - aaa) alaptörvényi;
 - aab) törvényi;
 - aac) közjogi szervezetszabályozó eszközi;
 - aad) precedensjellegű, szokásjogi;
- ab) egyedi
 - aba) egyedi határozati;
 - abb) ülésvezetési;
 - abc) ülésvezetésen kívüli rendészeti;
 - abd) eseti jellegű állásfoglalási;
 - abe) más jogági;
- b) nem kötelező
 - ba) deklaratív

- baa) politikai nyilatkozati;
 - bab) bizottsági állásfoglalási;
 - bb) döntés-előkészítő;
 - bc) felszólalási
- aktusokról.

Az aktustan alkalmazásának indoka az, hogy az Országgyűlés működésének egészét leírni képes, logikusan felépített – azaz tényleg valamennyi parlamenti jogi jogalany valamennyi ilyen minőségben tett aktusát átfogó – modellt hozzunk létre. Ez azonban azt feltételezi, hogy aktusok millióit kell rendszerbe foglalni, hiszen mint minden nagy létszámú szervezet mindennapi életében, úgy az Országgyűlésében is megszámlálhatatlanul sok cselekedet játszódik le óráról órára. E megnyilvánulások leírhatatlanul sokfélék – formájukat tekintve írásbeli-szóbeli-fizikai – lehetnek, s közülük csak azokkal kell foglalkoznunk, amelyek ténylegesen joghatást váltanak ki, vagy arra irányulnak, tehát aktus-fogalmunkba illeszthetők. Még így is óriási maradt a halmazunk, amelyet tovább osztani az adott aktus kötelező ereje szerint érdemes: azokról az aktusokról, amelyek személyek kisebb vagy nagyobb körére nézve kötelezőek, könnyű belátni, hogy joghatás kiváltására irányulnak, tehát figyelmünkre érdemesek. Ami a nem kötelező aktusokat illeti, némileg nehezebb dolgunk van: annak ellenére ugyanis, hogy kötelező erő nem kapcsolódik egy akaratnyilatkozathoz vagy tevékenységhez, alkalmas lehet arra, hogy joghatást váltson ki. Például egy felszólalás, egy törvényjavaslat vagy éppen a T. Ház politikai nyilatkozata tartalmazhat olyan elemeket, amelyeknek – elsősorban a jó hírnévhez való jog megsértése esetén – polgári jogi vagy büntetőjogi következménye lehet, vagy legalábbis ilyeneknek kéne lennie.

Az osztályozási szempontok között annak ellenére nem szerepel az intern-extern megkülönböztetés, hogy az szinte „bevettnék” számít:¹²³

¹²³ Burkoltan az intern-extern megkülönböztetés jelenik meg a közigazgatási aktusok hatalom erősségén alapuló osztályozási szempontjában, amelynek kereté-

JAKAB András például a törvény fogalmi elemeként használja.¹²⁴ Ennek oka az, hogy még egy további szempont átvezetése a fenti osztályozást teljesen áttekinthetetlenné tenné. E tekintetben a különbségtétel alapja az, hogy az intern aktusok csak az államszervezeten belülre irányulhatnak, addig extern aktusban úgy az államszervezetre mint külső jogalanyokra is irányulhat, őket kötelezheti vagy jogosíthatja valamire:¹²⁵ így például az Országgyűlésre vonatkozó szabályok ugyanúgy megalkothatók törvényi, mint határozati formában.¹²⁶ Az extern jelleg megsértése képezte – részbeni – alapját a vizsgálóbizottságok szabályozási szintjével – és emiatt általánosságban a HHSz.-ben rendezhető tárgykörökkel – kapcsolatos 50/2003. (XI. 5.) AB határozatnak is: „Az országgyűlési bizottságok vizsgálati, ellenőrző tevékenysége szükségszerűen érinti olyan jogalanyok jogait, illetve kötelezettségeit, akik, illetve amelyek nem tartoznak [...] az Országgyűlés által irányított szervek vagy az Országgyűlés saját szervei közé. A bizottságokat megillető alapjog-korlátozó jogosítványok tartalma nem nyugodhat sem a szabályozatlanságból fakadó esetlegességen, sem az országgyűlési bizottságok saját szempontjait előtérbe helyező önszabályozáson. [vö. 49/1996. (X. 25.) AB határozat, ABH 1996, 150, 153.; 39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 263.] Ebből következően az Alkotmánybíróság nem

ben közhatalmi, igazgatási és mellérendeltségi aktusokat különböztetnek meg egymástól. A közhatalmi aktusok szervezetrendszeren kívüli jogalanyok magatartásának befolyásolására alkalmas, míg az igazgatási aktusok csak az aktus kibocsátója és címzettje közti szervezetrendszeri kapcsolat esetén bocsáthatók ki. (A mellérendeltségi aktustípus tételezése jelenti a továbbfejlesztését az egyébként az intern-extern megkülönböztetésen nyugvó rendszernek.) Lásd PATYI András: *A közigazgatás működésének jogi kérdései*. In PATYI András – VARGA Zs. András: *Általános közigazgatási jog*. Dialóg-Campus, Budapest–Pécs, 2009. 215–218. o.

¹²⁴ JAKAB András – PATYI András – SZENTE Zoltán – SÜLYOK Gábor: *Az Országgyűlés hatáskörei*. In JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I. Századvég*, Budapest, 2009. 564. o.

¹²⁵ JAKAB András: *A magyar jogrendszer szerkezete*. Dialóg-Campus, Budapest–Pécs, 2007. 117–119. o.

¹²⁶ Az egyetlen, parlamenti autonómiát érintő hatása a törvényi és határozati forma közti választásnak az államfői vétónak való kitettségből keresendő. Erről lásd a közjogi szervezetszabályozó eszközökkel foglalkozó pontot.

csupán a Házzsabály szabályozási hiányosságait állapította meg, hanem azt is, hogy a mulasztást törvényi szinten kell pótolni."¹²⁷

A fentiekből következően mindenképpen extern parlamenti aktusnak kell tekintenünk az Alaptörvényt és a törvényt, valamint bizonyosan intern jellegűek a közjogi szervezetszabályozó eszközök és a szokásjogi normák. Az egyedi aktusok közül az extern csoportba sorolom az egyedi határozatokat, a más jogági aktusokat és a rendészeti aktusokat. Ennek oka, hogy egyedi határozati formában gyakorolja az Országgyűlés a kreációs jogkörét, így például a közjogi tisztviselők megválasztásánál nyilvánvalóan egy külső jogalany válik jogosulttá az adott pozíció betöltésére – amit aztán vagy elfogad, vagy nem. Ugyanezt a logikát követhetjük az egyéb jogági aktusoknál is. Ezek közé soroljuk többek között azokat a polgári jogi szerződéseket, amelyeket a Hivatal köt a parlament működtetése érdekében – az iskolapélda szerint széket vesz. Az ilyen jogviszony másik oldalán külső jogalany áll, amely már alátámasztja az aktus extern jellegét, attól függetlenül, hogy e viszony nem alá-fölérendeltségi, hanem mellérendeltségi jellegű. A rendészeti jogkör gyakorlása érinthet parlamenten kívüli jogalanyt,¹²⁸ de a bizottsági ülést vezető elnök által gyakorolható kiutasítási hatáskör szükségképpen csak külső jogalanyt kötelezhet.¹²⁹

Megjegyzendő továbbá, hogy miként a normatív és egyedi aktusok közti distinkciót, úgy az intern-extern megkülönböztetést is kifejezetten a kötelező erejű aktusokra „találták ki”: idézett forrásaink közül JAKAB András műve csak a kötelező aktusokra fókuszál,¹³⁰ PÁTYI András pedig pont azért kerüli az intern-extern megkülönbözte-

¹²⁷ 50/2003. (XI. 5.) AB határozat Indokolás II/4.3. pont.

¹²⁸ Lásd például: Ogytv. 54. § (6) bekezdés: „Ha az Országház, az Országgyűlés Irodaháza, valamint az Országgyűlés Hivatalának elhelyezésére szolgáló épületek területére belépők és ott tartózkodók (2) bekezdés szerinti kötelezettségüket nem teljesítik, akkor belépésük megtagadható, illetve onnan kivezetethetők.”

¹²⁹ Ogytv. 58. § (1) bekezdés: „Az ülés rendjének megzavarása esetén az országgyűlési bizottság elnöke a hallgatóságot vagy annak egy részét az üléstől kiutasíthatja.”

¹³⁰ Lásd a vizsgálandó aktusok körének meghatározását JAKAB András: A magyar jogrendszer szerkezete. Dialóg-Campus, Budapest–Pécs, 2007. 38–39. o.

tés alkalmazását, és vezeti be helyette a hatalom erősségén nyugvót, hogy a kötelező erővel nem rendelkező – nem hatalmi pozícióban lévő jogalany által kibocsátott – aktusokat is vizsgálódásának körébe emelhesse.

4.2. *Normatív és egyedi aktusok*

Ez az osztályozási szempont a címzetti kör nyílt vagy zárt jellegén alapuló distinkciót jelenti, amelyet a JAKAB András által kimunkált értelemben használunk. Eszerint zárt egy aktus címzetti köre akkor, ha a címzettek köre mindenkor azonos marad azzal a körrel, amelynek tagjai az aktus kibocsátásakor is címzettek voltak. Magyarul nem aktualizálódik a címzetti kör, hanem állandó.¹³¹ Ebből a szempontból közömbös, hogy az aktus címzettjei név vagy tulajdonság szerint vannak-e megjelölve, annyiban, hogy a név szerinti megjelölés mindenképpen egyedi aktusra utal, míg a tulajdonság szerinti megjelölés egyedi és normatív aktust is takarhat. Például az ülésvezető elnök „képviselőtársaihoz” intézett felszólítása annak ellenére egyedi aktus, hogy a „képviselőtárs” megjelölésnek, tulajdonságnak eltérő időpontokban eltérő személyi kört lehetne megfeleltetni. Ugyanakkor nyilvánvaló, hogy ennek az ülésvezetési aktusnak a címzettjei csak azok a képviselők lehetnek, akik az aktus kibocsátásának időpontjában az ülésteremben tartózkodtak. A személyi kör aktualizálása értelmezhetetlen lenne ilyen esetben.

4.3. *Az Alaptörvény és a törvény*

Az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdése miatt mind az Alaptörvény, mind a törvény – mint jogszabály – *per se* kötelező norma-

¹³¹ JAKAB András: *A magyar jogrendszer szerkezete*. Dialóg-Campus, Budapest–Pécs, 2007. 40–41. o.

tív aktusnak minősülnek általánosan kötelező erejüknel fogva.¹³² Az Alaptörvény megújult tételes jogi meghatározása igazodik a jogtudomány és az alkotmánybíróági gyakorlat által kimunkált fogalomhoz,¹³³ s ezzel jogforrástani pozíciójához. Az Alaptörvény a T) cikk (2) bekezdése szerint nem jogszabály, mivel nem szerepel a jogszabálytípusok listájában. Ez önmagában üdvözlendő tény, hiszen ez is kifejezi az Országgyűlés alkotmányozó és törvényhozó hatásköreinek élesebb elválasztását.¹³⁴ Ugyancsak a megkülönböztetésre utal az az alaptörvényi szabály is, miszerint „*jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel*”.¹³⁵ Ez a distinkció indokolja az S) cikk létét is, amely az Alaptörvény elfogadásának, illetve módosításának törvényalkotástól eltérő szabályait tartalmazza. Az Alaptörvény tehát önálló, *sui generis* jogforrási szintet képez, amely a formális logika szabályainak megfelel: ha elvárjuk, hogy a jogszabályok az Alaptörvényből merítsék érvényességüket – kötelező erejüket –, akkor nemcsak magasabb szinten, hanem élesen elkülönülten kell elhelyezkednie a jogforrási hierarchia élén.

Az Alaptörvény elkülönült jogforrási státusából következően – az általános kötelező erő ellenére – a törvenytől eltérő feltételekkel lehet igénybe venni az alkotmánybíróági normakontrollt, amellyel mind az Alaptörvény, mind a törvények vonatkozásában később részletesen foglalkozom. A törvényekkel szemben általánosnak mondható az alkotmányossági normakontroll, tartalmi kivételeket a jogi kötőerővel foglalkozó részben veszem számba.

¹³² Alaptörvény R) cikk (2) bekezdés: „Az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek.”

¹³³ Az Alkotmánybíróság gyakorlatához részletesen lásd a III. Fejezetet.

¹³⁴ Vö. PETRÉTEI József: *Jogforrások és jogalkotás az Alaptörvényben*. In CHRONOWSKI Nóra (szerk.): *Alkotmány és jogalkotás az EU tagállamaként*. HVGOrac, Budapest, 2011. 256. o.

¹³⁵ Alaptörvény T) cikk (3) bekezdés.

4.4. A közjogi szervezetszabályozó eszközök

A közjogi szervezetszabályozó eszközök mindkét típusát, a normatív határozatot és a normatív utasítást is megtalálhatjuk a parlamenti aktusok között.

Az országgyűlési normatív határozat kibocsátásának tételes jogi alapja a Jat. 23. § (1) bekezdés a) pontja.¹³⁶ A Jat. lehetséges tárgyköreit tekintve megköti a parlament kezét, így jogalkotása e téren csak szervezetére, működésére, tevékenységére és cselekvésére vonatkozó normákra terjedhet ki. Ez összhangban áll a közjogi szervezetszabályozó eszköz funkciójával: a benne foglalt rendelkezések nem általánosan kötelezők, csak magára a kibocsátóra, és/vagy az annak alárendelt szervezetre.¹³⁷

A T. Ház önszabályozásának jogát az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése tartalmazza: „Az Országgyűlés a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott házszabályi rendelkezésekben állapítja meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét.” Az Alaptörvény negyedik módosítása (2013. március 25.) érintette az 5. cikk parlamenti jog jogforrásaira utaló valamennyi részét: a módosítás előtt „nagybetűs” Házszabályról szólt az Alaptörvény, jelenleg „házszabályi rendelkezésekről” olvashatunk benne.¹³⁸ Ennek hatása, hogy jelenleg nemcsak a HHSz. jogforrási besorolása, de a HHSz. létének szükségessége is megkérdőjelezhető. Ez utóbbit vizsgáлом először.

Egy, az Országgyűlés működéséről szóló törvény megalkotása a meglévő Házszabály mellé az Alaptörvény negyedik módosítása előtt nem volt levezethető az Alaptörvényből, sőt sokkal inkább

¹³⁶ Jat. 23. § (1) bekezdés a) pont: „Normatív határozatban szabályozhatja az Országgyűlés szervezetét és működését, tevékenységét, valamint cselekvési programját.”

¹³⁷ Vö: intern-extern aktusok

¹³⁸ Megjegyzendő, hogy az Alkotmány 24. § (4) bekezdés is „nagybetűs” Házszabályról rendelkezett: „Az Országgyűlés a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott Házszabályban állapítja meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét.”

amellett lehetett érvelni, hogy a házszabályi rendelkezések – néhány alapvető jellegű intézmény alkotmányi szintű tételezését leszámítva – egy jogforrásban jelenjenek meg. A törvényi szabályozás mellett szól ugyanakkor – például az 50/2003. (XI. 5.) AB határozatra tekintettel – az, hogy a parlamenti működés Országgyűléshez nem kapcsolódó jogalanyokat is érint, akikre nézve a közjogi szervezetszabályozó eszköz nem megfelelő szintű jogforrás.¹³⁹ Megállapíthatjuk, hogy az Országgyűlés *ad hoc* jelleggel válogatott a tárgykörök között aszerint, hogy azokat az Ogytv.-ben vagy a HHSz.-ben helyezi-e el. Például mi indokolja, hogy a frakciók, a bizottsági elnökök értekezletének szabályait a HHSz.-ben találjuk, míg a többi parlamenti szervezeti egységére és tisztségviselőjére vonatkozókat az Ogytv.-ben? Tovább árnyalja a képet, hogy az Alaptörvény szövege a negyedik módosítása ellenére sem indokolja azt, hogy az Országgyűlésnek feltétlenül törvényben kellene szabályoznia működésére vonatkozó valamennyi normát. Az Alaptörvény 5. cikk (8) bekezdése szerint az „Országgyűlés rendszeres ülésezését biztosító rendelkezéseket sarkalatos törvény határozza meg”. Eszerint kizárólagos – sarkalatos – törvényi tárgykörnek minősülnek a rendszeres ülésezést biztosító rendelkezések. Kérdés, hogy mik tekinthetők ilyennek. Ide sorolom az Országgyűlés összehívásával, az ülésszakok meghatározásával, az ülések gyakoriságával kapcsolatos szabályokat, valamint a mentelmi jog inviolabilitási ágának előírásait, hiszen ezek lefektetésével biztosítható egyrészt a T. Ház rendszeres ülésezése, másrészt az, hogy azon a képviselők meg tudnak jelenni. Minden egyéb – az Országgyűlés belső szervezetére, eljárásaira vonatkozó – norma a parlament működésének szabályait és tárgyalási rendjét határozza meg. Figyelemmel az alkotmánybíróági gyakorlatra, a külső jogalanyokat érintő kérdések – így például az Országgyűlés szervei előtti megjelenés rendje, vallomástételi kötelezettség a vizsgálóbizottságok előtt, jogorvoslat az őket érintő aktusokkal

¹³⁹ SMUK Péter: *A Tisztelt Ház szabályai, 2012 – új törvény az Országgyűlésről*. In Kodifikáció és Közigazgatás 2012/2. 8. o.

szemben – törvényben szabályozandók.¹⁴⁰ Ugyancsak a törvényektől elkülönült házszabályi formát támasztja alá az, hogy amikor az Alaptörvény, a törvényalkotásra vonatkozó szabályok keretében minősített többségű döntéshozatalt kíván meg, akkor a sarkalatos törvény kifejezést használja. Ha tehát az alkotmányozó törvényben kívánta volna szabályoztatni a házszabályi rendelkezéseket, akkor sarkalatos törvényi formát és nem „*a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadását*” támasztotta volna követelményként velük szemben. Ez, a jogalkotó akaratára történő hivatkozás nem kényszerítő erejű érv, mert szembeállítható vele az Országgyűlés törvényalkotói szabadságának alapelve.

Figyelemre méltó továbbá, hogy az erősen historizáló és nemzeti értékeket hangsúlyozó¹⁴¹ Alaptörvény egy olyan valódi közjogi örökség – „vívmány”, érték – felszámolásának lehetőségét biztosítja a házszabályi rendelkezések kizárólagos törvényi szinten való szabályozásának lehetővé tételével, amely a XXI. század közjogi követelményeivel is összeegyeztethető lenne. Különösen annak fényében idegen ez az Alaptörvény szellemiségétől, hogy kevés olyan intézményt találhatunk hatályos alkotmányjogunkban, amelynek nemcsak gyökerei, hanem konkrét formája is visszavezethető a történeti alkotmányra. Ráadásul a határozati forma jelentősége és indokai megegyezők a történeti alkotmányban és az Alaptörvény hatályosulása alatt: az Országgyűlés önszabályozási joga tisztább formában valósul meg akkor, ha az államfő jóváhagyó aktusa nem szükségeltetik a házszabályi rendelkezések érvényességéhez.¹⁴² A királyi szentesítés alóli mentesség a magyar Országgyűlés Habsburg-háztól való

¹⁴⁰ Vö. intern-extern aktusok megkülönböztetése.

¹⁴¹ Lásd: SMUK Péter: *Nemzeti értékek az Alaptörvényben*. In DELI Gergely – SZOBOSZLAI-KISS Katalin (szerk.): *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*. Universitas, Győr, 2013. 446–463. o.

¹⁴² KUKORELLI István rámutat, hogy a házszabály konkrét jogforrási formája 1848. évi IV. tc. óta vitatott. Ennek oka, hogy hagyományosan jogszabálynak tartották, azonban a királyi szentesítésre érvényességéhez nem volt szükség. Lásd KUKORELLI István: *Frakciók a magyar parlamenti jogban*. In KUKORELLI István (szerk.): *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*. 184. o.

formális elkülönülését, azaz az ország függetlenségét volt hivatott kifejezni, de kétségtelenül államszervezeti – azaz hatalommegosztási – vonatkozása is volt e konstrukciónak. Ha megvizsgáljuk a többi, Alaptörvényben említett szervet, láthatjuk, hogy más hatalmi ág közreműködése nélkül jogosultak ügyrend-alkotásra. A köztársasági elnök – egyébként Alkotmányhoz képest kiterjesztett vétőjoga –, sőt a promulgáció és proklamáció intézményei érdemi befolyást gyakorolhatnak a házsabályi rendelkezések érvényes létrejöttére, illetve ennek időpontjára.

A HHSz. jogforrási szintjével kapcsolatos értelmezési nehézségekre kiválóan mutat rá SMUK Péter: „Az Alaptörvény noha nem rendelkezik arról, hogy a Házsabálynak határozatnak vagy sarkalatos törvénynek kellene lennie, ám csak egy megoldás kínálkozik. A Házsabály egyszerű törvényi formát nem ölthet, hiszen kétharmaddal kell elfogadni, ugyanakkor explicit meghatározás hiányában sarkalatos tárgynak sem minősül. Felmerülhet ugyan, hogy a Házsabály *sui generis* jogforrás, hiszen az Alaptörvény T) cikke csak a jogszabályokat sorolja fel. Ezt azonban inkább zárjuk ki, a jogforrási rendszer eddig kiforrottnak tekinthető dogmatikája ezt nemigen viselné el. Maradt tehát a határozati forma.”¹⁴³ Láthatjuk, hogy csak az *interpretatio ad absurdum* értelmezési technika segítségül hívásával lehetett alátámasztani a HHSz. ha-

¹⁴³ SMUK Péter: *A Tisztelt Ház szabályai, 2012 – új törvény az Országgyűlésről*. In Kodifikáció és Közigazgatás 2012/2. 7. o. Annnyit meg kell jegyezni az idézettel kapcsolatban, hogy a HHSz. *sui generis*, törvények fölött, de az alkotmány alatt elhelyezkedő jogforrási formája mellett számos érv szól. Ez egyrészt megfelelne a hatalommegosztás elvének, hiszen kizárná a köztársasági elnök vétőjogát, másrészt általános kötelező erő társulhatna hozzá, nem úgy, mint egy közjogi szervezetszabályozó eszközhöz, harmadrészt kifejezné jogrendszerbeli pontos helyzetét: a törvények alkotása törvények felett álló norma alapján történhetne. Lásd BRAGYÓVA András: *Az új alkotmány egy koncepciója*. KJK-MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest, 1995. 132. o.; KUKORELLI István: *Frakciók a magyar parlamenti jogban*. In KUKORELLI István (szerk.): *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*. 185. o.; PESTI Sándor: *Az újkori magyar parlament*. Osiris, Budapest, 2002. 97. o.; SOMOGYVÁRI István: *Az Országgyűlés Házsabálya*. In KURTÁN Sándor – SÁNDOR Péter – VASS László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve*. Demokrácia Kutatószok Magyarországi Központja, Budapest, 1992. 136. o.

tározati formáját, amit a HHSz. preambuluma is megerősít, amely szerint: „Az Országgyűlés az Alaptörvény végrehajtására, az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése alapján egyes házsabályi rendelkezések megállapítására a következő normatív határozatot alkotja”. Folytatva SMUK gondolatmenetét megállapíthatjuk, hogy a HHSz. normatív határozati – és nem *sui generis* jogforrási jellegét – támasztja alá a jogállamiság követelménye is: mivel az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. tv.¹⁴⁴ csak a jogszabályok és a közjogi szervezetszabályozó eszközök feletti normakontrollt biztosítja, alkotmányossági kontroll nélkül maradnának a sem törvényi, sem határozati formát nem öltő a „házsabályi rendelkezések”, amelyek között a törvényalkotás alkotmányosságát biztosító garanciális szabályokat – így például a kisebbségvédelem, a nyilvános működés elvei – is találunk.¹⁴⁵

Ahogy arra rámutatni igyekeztem, mind a HHSz. létének, mind – léte esetén – jogforrási formájának az alkotmányosságra hatást gyakorló jelentősége van, s tárgyalt témánk szempontjából is fontos, hiszen befolyásolja a parlament működését meghatározó normák feletti kontroll lehetőségét, s ezáltal az Országgyűlés autonómiáját is érinti. Az Országgyűlés által választott megoldás – háromszintű szabályrendszer és a HHSz. normatív határozatnak való minősítése – végső soron elméleti jellegűvé alakítja annak kérdését, hogy a házsabályi rendelkezések miként oszlanak el az Ogytv. és a HHSz. között. Az Abtv. ugyanis kimondja valamennyi közjogi szervezetszabályozó eszköz, így az országgyűlési normatív hatá-

¹⁴⁴ Továbbiakban: Abtv.

¹⁴⁵ A házsabályok feletti kontroll kizárására a brit parlament szabályozása jelenti az iskolapéldát, tehát nem lenne unikális egy ilyen konstrukció sem. A magyar és a brit parlamenti jog összehasonlítása azonban több okból sem szerencsés: egyrészt a hatalommegosztás és a népszuverenitás elvével nem fésülhető össze brit parlamenti szuverenitás doktrínája, ahogyan arról sem feledkezhetünk meg, hogy alkotmánybíráskodásnak csak a csírája alakult ki Nagy-Britanniában, így fórumot is nehezen lehetne találni a parlamenti jog feletti kontrollnak. Harmadrészt a brit parlamenti hagyományok évszázados múltja kellően stabil gyökeret jelent a házsabályok stabilitásához. Lásd SZENTE Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*. Atlantisz, Budapest, 2010. 28–29. o.

rozattal kapcsolatban is, hogy az „indítványozókra, az eljárásra és a jogkövetkezményekre a jogszabályok felülvizsgálatára vonatkozó szabályokat kell alkalmazni”.¹⁴⁶ Ugyanakkor azt is megjegyezhetjük, hogy az Országgyűlés szabadon választhat az önszabályozási hatáskörébe eső normák törvényi vagy házszabályi rendezése között, hiszen az Alkotmánybíróság az új, hárompilléres parlamenti jogi jogforrási rendszer elemei közötti viszonyt nem tisztázta.

SMUK Péter a házszabályi rendelkezések jogforrási szintjének megduplázásával járó következményre¹⁴⁷ a következőképpen mutat rá: a HHSz. lehetőséget biztosít a „határozati házszabályi rendelkezésektől való eltérésre”¹⁴⁸, azonban ilyen lehetőséget a törvényi házszabályi rendelkezések tekintetében az Ogytv. nem tartalmaz. Ezzel az Országgyűlés saját kezét kötötte meg működési rendjének rugalmas alakíthatóságának körében, ami igen nehezen magyarázható jelenség, mivel az Ogytv. módosításával a T. Ház alakíthatja a működési rendjét, csak lassan. Legalábbis jóval lassabban, mint egy határozat meghozatala esetén. Kisebbségvédelmi szempontból sem aggályos a HHSz.-től eltérés, hiszen az előírt négyötödös többség nagyobb védelmet biztosít a mindenkori ellenzéknek, mint egy kétharmados többséggel elfogadandó Ogytv.-módosítás.

Normatív utasítást a parlamenti jog keretében a Hivatal vezetője adhat ki a Jat. 23. § (5) bekezdés a) pontja¹⁴⁹ alapján. A normatív utasítás teljes mértékben összeegyeztethető a hivatali viszonyokkal, s mint közjogi szervezetszabályozó eszköz alkotmánybíróági kontroll alá vonható. Emiatt a normatív utasítás felülvizsgálhatóságával kapcsolatos alkotmányossági aggály nem merül fel.

¹⁴⁶ Abtv. 37. § (2) bekezdés.

¹⁴⁷ SMUK Péter: *A Tisztelt Ház szabályai, 2012 – új törvény az Országgyűlésről*. In: Kodifikáció és Közigazgatás 2012/2. 8. o.

¹⁴⁸ Smuk Péter művében még a régi HHSz. 140. §-ra hivatkozott, de a jogintézmény a HHSz.-ben is megtalálható, annak 65. §-ában.

¹⁴⁹ Jat. 23. § (5) bekezdés a) pont: „Törvényben meghatározott tárgykörben normatív utasítást adhat ki az Országgyűlés hivatali szervezetének vezetője, amely a szerv állományába tartozó személyekre kötelező.”

4.5. A *precedensjellegű, szokásjogi aktusok*

4.5.1. AZ ÉLŐ PARLAMENTI JOGRÓL ÁLTALÁBAN

Valamennyi állam parlamenti joga bővelkedik az azt élővé tevő szabályokban,¹⁵⁰ s ez alól a magyar parlamenti jog sem kivétel. E szabályok tekinthetők szokásjogi jellegűnek, mivel a parlamenti jog alkalmazói fejlesztették ki azokat. A szokásjogi normák az angol jogrendszer – és általában az angolszász jogcsalád – szerves részét képezik, ráadásul a brit parlamenti szuverenitásvélmény miatt a parlamenti szervek szabad, házsabály-értelmezésre irányuló jogalkotása is magától értetődő.

A kontinentális jogcsalád jogrendszereiben azonban, úgy a jogrendszereik szerkezete, mint parlamentjeik mérsékeltebb autonómiája miatt a parlamenti szokásjog szerepe több kérdést vet fel. Kétségtelen, hogy a jogalkotó nem láthat előre minden szabályozást igénylő életbeli tényállást, amely miatt a jogrendszerbe elkerülhetetlenül joghézag áll elő. Ezzel szembesülve a jogalkalmazó – aki/ amely a parlamenti jog esetén sokszor egybeesik a jogalkotóval – jogalkotással vagy annak kezdeményezésével nem tudja a „jog szövedékén esett lyukat” befoltozni, így vagy alapelvi jellegű szabályokkal, vagy analógiával, esetleg meglévő szabályok kiterjesztő értelmezésével áthidalni a szabály hiányát. Hasonló helyzet áll elő, ha egy adott norma több módon értelmezhető, vagy csak alapelvi jellegű szabály áll rendelkezésre egy életbeli tényállás megítélésére, eldöntésére. A parlamenti jog sem tér el tehát a jogrendszer többi ágától, területétől: folyamatos értelmezés nélkül nem érvényesülhet.

A parlamenti jog precedensjellegű forrásai közé sorolja DEZSŐ Márta és KUKORELLI István az eseti házhatározatokat, a bizottsági állásfoglalásokat, a parlamenti illemszabályokat és a politikai kultú-

¹⁵⁰ DEZSŐ Márta – KUKORELLI István: *Az Országgyűlés*. In KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I.* Osiris, Budapest, 2007. 340. o.

rát.¹⁵¹ Nem tagadva, hogy más államokban az utóbbi kettő normáinak követése vagy nem-követése is nyerhet jogi értékelést, magyar viszonylatban azonban ilyenek vizsgálatára nem kell sort kerítenünk,¹⁵² valamint az említett források közül ehelyütt csak a normatív jellegűeket kell figyelembe vennünk. Amiket viszont mindenképpen vizsgálunk érdemes, azok a magyar parlamenti szokásjog gerincét adó házelnöki rendelkezések, a Házbizottság általános érvényű állásfoglalásai és a házszabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottság – jelenleg Igazságügyi Bizottság – állásfoglalásainak köre.¹⁵³

¹⁵¹ DEZSŐ Márta – KUKORELLI István: *Az Országgyűlés*. In KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan* I. Osiris, Budapest, 2007. 340. o.

¹⁵² A jogon kívüli normarendszerek – így a szokás, illetve az illem – alkalmazásának lehetősége csak a parlamenti fegyelmi jog kodifikációjával kapcsolatban merült fel. Brit mintára etikai kódex – *code of conduct* – bevezetését is mérlegelték a Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottság által felkért szakértők. SZENTE Zoltán rámutat arra, hogy az etikai kódexek két fajtája különíthető el: vagy a házszabály tehermentesítésére szolgálnak – quasi végrehajtási rendelkezésekként –, s ezáltal megsértésük jogi szankciót von maga után, vagy a jogtól teljesen elválasztva működnek, azaz megsértésük legfeljebb morális rosszallást válthat ki. Előbbi „vegyes” megoldás gyakoribb a parlamenti gyakorlatban, míg utóbbi a frakciószabályzatok kiegészítője szokott lenni [lásd SZENTE Zoltán: *A parlamenti fegyelmi jog és a képviselői etikai szabályok elvi alapjai és gyakorlati lehetőségei*. 2.1. pont forrás: Országgyűlés Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottságának honlapja: http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.keret_frissit?p_szerp=&p_fomenu=50&p_almenu=25&p_ckl=39&p_biz=A350&p_rec=&p_egys=&p_nyelv=HU (letöltés ideje: 2013. szeptember 22.)]. Egy esetleges magyar parlamenti etikai kódex jogforrástani elhelyezésének nehézségeiről és lehetőségeiről KOI Gyula is ír a bizottság számára készített tanulmányában [lásd KOI Gyula: *A parlamenti fegyelmi jog etikai elemei, avagy szükség van-e külön országgyűlési etikai kódexre?* III.3. pont forrás: Országgyűlés Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottságának honlapja: http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.keret_frissit?p_szerp=&p_fomenu=50&p_almenu=20&p_ckl=39&p_biz=A350&p_rec=&p_egys=&p_nyelv=HU (letöltés ideje: 2013. szeptember 22.)].

¹⁵³ JAKAB András más oldalról közelíti meg az állásfoglalások, rendelkezések problémáját. Ő a magyar jogrendszer vizsgálata során ún. egyéb normatív aktusnak nevezi az ehhez hasonló jogforrásokat, azonban leszögezi, hogy ezek nehezen illeszthetők a jogforrási hierarchiába, egyedileg vizsgálandók. Lásd JAKAB András: *A magyar jogrendszer szerkezete*. Dialóg-Campus, Budapest–Pécs, 2007. 195. o.

4.5.2. AZ EGYES PRECEDENSJELLEGŰ AKTUSOK

A házelnöki rendelkezések kibocsátásának alapja az Ogytv. 2. § (2) bekezdés 1) pontja.¹⁵⁴ E szerint a házelnök rendelkezés-alkotási hatáskörének két iránya van: egyrészt nevesítve a Hivatal szervezeti és működési szabályzatát alkotja meg,¹⁵⁵ másrészt „egyéb” tárgyú rendelkezéseket bocsáthat ki. Az Ogytv.-ből, illetve a HHSz.-ből további, házelnöki rendelkezésre vonatkozó előírást nem ismerünk meg. Ebből arra következtethetünk, hogy a házelnököt feladat- és hatáskörén belül korlátlan rendelkezésalkotási jog illeti meg.

Jogforrástani szempontból nehezen sorolható be az Ogytv. 55. § (2) bekezdése alapján kibocsátott házelnöki aktus, mivel a vonatkozó szabály szerint a *„nyilvános ülésen a hallgatóság – ideértve a médiatartalom-szolgáltatók képviselőit is – csak a házelnök által kijelölt helyen foglalhat helyet...”*. E „kijelölésről” ugyanis nem állapítható meg egyértelműen, hogy milyen formát ölt. Az Ogytv. 2. § (2) bekezdésben foglalt általános házelnöki rendelkezéskibocsátási jogkör keretében a házelnök mint feladat- és hatáskörébe tartozó ügyet, a hallgatóság és a sajtó helyének kijelölését is szabályozhatja. Ugyanakkor nem következik az az Ogytv. megfogalmazásából, hogy a házelnök köteles lenne e formát használni, csupán jogosult rá, így akár e „kijelölés” jogforrási forma nélküli döntés is lehet. Az Ogytv. szövege alapján nem tekinthetjük e kijelölést egyedi aktusnak, mivel ha ülésről ülésre kellene a hallgatóság és a médiatartalom-szolgáltatók helyét kijelölni, akkor azt ülésvezető elnöki hatáskörbe sorolta volna, mint ahogyan a fegyelmi jogkör tekintetében is teszi.¹⁵⁶ Jelenleg egyébként a kérdést az Országház és az Országgyűlés Irodaháza, valamint az Országgyűlés Hivatalának elhelyezésére szolgáló épületek területére történő belépés és az ott-tartózkodás, valamint

¹⁵⁴ Ogytv. 2. § (2) bekezdés 1) pont: „A házelnök házelnöki rendelkezésben megállapítja az Országgyűlés Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzatát, illetve feladat- és hatáskörének gyakorlása során házelnöki rendelkezést adhat ki.”

¹⁵⁵ Ezt megismétli az Ogytv. 124. § (3) bekezdése is.

¹⁵⁶ Vö. Ogytv. 45–49. §.

az Országgyűlési Őrség e feladatkörével összefüggő tevékenysége részletes szabályairól szóló 9/2013. házelnöki rendelkezés 7. §-a rendelkezi.¹⁵⁷

A Házbizottságot állásfoglalás kibocsátására az Ogytv. 11. § (1) bekezdés a), c), f) és k) pontjai hatalmazza fel. Az állásfoglalások generális korlátját jelentik a házszabályi rendelkezések, ezek keretein belül van helye házbizottsági állásfoglalás kibocsátásának. Az állásfoglalások tárgykörei a következők:

- az Országgyűlés ülésszakonkénti és ülésszakon belüli munka_rendje;¹⁵⁸
- Országgyűlés működése, ezt érintő önálló indítvány esetén;¹⁵⁹
- parlamenti munka sajtónyilvánossága;¹⁶⁰
- a miniszteri tisztségre javasolt személyek kinevezés előtti bizottsági meghallgatásának rendje.¹⁶¹

Figyelemre méltó, hogy a házszabályreformot követően is létezik házbizottsági „általános érvényű” állásfoglalások, legalábbis az ezekről készült összefoglaló dokumentum továbbra is elérhető.¹⁶² Ez kompilációként tartalmazza a Házbizottság valamennyi hatályos állásfoglalását, szám szerint 25-öt, valamint a házelnök 2/2004. számú rendelkezését az elektronikus futárpostáról. Sem az egyes állásfoglalásoknál, sem a kompiláció elején nincsen megjelölve, hogy az Ogytv.-n vagy más jogforráson alapulnak-e.

Tovább árnyalja a házbizottsági állásfoglalásokkal kapcsolatos – nehezen áttekinthető – képet, hogy bizonyos, házszabályi rendelkezésekben a Házbizottság számára fenntartott döntéseket a testület

¹⁵⁷ Forrás: <http://www.parlament.hu/documents/10181/11066/2013r09.pdf/1940811a-f4bd-44b4-95fc-871924b07a28> (letöltés ideje: 2015. június 7.)

¹⁵⁸ Ogytv. 11. § (1) bekezdés a) pont.

¹⁵⁹ Ogytv. 11. § (1) bekezdés c) pont.

¹⁶⁰ Ogytv. 11. § (1) bekezdés f) pont.

¹⁶¹ Ogytv. 11. § (1) bekezdés k) pont.

¹⁶² Forrás: http://www.parlament.hu/fotitkar/hb_allf.pdf (letöltés ideje: 2015. június 7.).

állásfoglalási formában hozza meg anélkül, hogy a vonatkozó norma ezt a jogforrás-típus használatát írná elő. A Házbizottság állásfoglalás kibocsátásának alapjaként értelmezte a „megállapít” és „biztosít” igéket. Ezekre szolgálnak példaként:

- A köztársasági elnök, a miniszterelnök napirenden kívüli felszólalásával kapcsolatos időkeretekről szóló 1/2014. (V. 22.) HB állásfoglalás, amelynek kibocsátása alapjaként a HHSz. 18. § (2) bekezdését¹⁶³ jelöli meg.
- A független képviselők által elmondható interpellációk és kérdések számáról és sorrendjéről szóló 2/2014. (V. 22.) HB állásfoglalás, amely kibocsátásának alapjaként az Ogytv. 42. § (1) bekezdését¹⁶⁴ jelöli meg.

Véleményem szerint a fentiek azt támasztják alá, hogy a házbizottsági állásfoglalások kibocsátásának jogszabályi háttere nem – legalábbis nem minden esetben – tisztázott. Szintén a jogforrások elhatárolásában jelentkező bizonytalanságról tanúskodik az „Állásfoglalás a miniszterjelöltek kinevezés előtti bizottsági meghallgatásáról” szóló dokumentum. Ennek különlegessége, hogy a tárgykör szabályozására az Ogytv. 11. § (1) bekezdés k) pontja szerint házbizottsági állásfoglalásban van lehetőség, házbizottsági egyetértés hiányában – az Ogytv. 13. § (6) bekezdésére támaszkodva¹⁶⁵ – a házelnök döntött e kérdésben. Ahogy a dokumentum címéből látszik, az állásfoglalás besorolást kiérdemelte, a „házbizottsági” jelzőt nem. Minthogy a házelnöki állásfoglalást mint jogforrástípust a házszabályi rendelkezések nem tételezik, annak sem tekinthetjük

¹⁶³ Ogytv. 18. § (2) bekezdés: „A köztársasági elnök és a miniszterelnök felszólalásának, ehhez a képviselőcsoport-vezetők hozzászólásának, valamint a köztársasági elnök és a miniszterelnök viszonzulásának időtartamát a Házbizottság állapítja meg.”

¹⁶⁴ Ogytv. 42. § (1) bekezdés: „A Házbizottság a független képviselők létszámát figyelembe véve biztosítja számukra az interpellációk és kérdések feltételének lehetőségét.”

¹⁶⁵ Ogytv. 13. § (6) bekezdés: „A Házbizottság a döntéseit egyhangúlag hozza meg. Egyhangú döntés hiányában a 11. § (1) bekezdés a) és j) pontjában foglaltakról az Országgyűlés, egyéb kérdésekben a házelnök dönt.”

ezt. Kiindulva a fentebb már ismertetett általános házelnöki rendelkezés-alkotási jogból, logikus lenne a tárgykört házelnöki rendelkezésben szabályozni, ekkor azonban az Ogytv. 11. § (1) bekezdés k) pontja sérülne, ami házbizottsági állásfoglalás kibocsátását írja elő. Arra juthatunk, hogy az Ogytv. rejtélyes „házelnök dönt” szófordulata mindenképpen sérti a jogbiztonság elvét, így aligha meglepő, hogy egy „hibrid” jogforrás született, amit egyébként az Országgyűlés honlapján a házbizottsági állásfoglalások között helyeztek el.

Az Igazságügyi Bizottság – a 2010–14-es ciklusban Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottság – általános érvényű állásfoglalásait az Ogytv. V. Fejezetére, pontosan a 61. § (4) bekezdésére tekintettel adhatja ki mint a házszabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottság.¹⁶⁶ A fenti két jogforrással ellentétben részletesen szabályozza a törvény az állásfoglalás kibocsátásának kezdeményezését¹⁶⁷, közzétételét¹⁶⁸, kötelező erejét¹⁶⁹ és a „jogorvoslat” lehető-

¹⁶⁶ Ogytv. 61. § (4) bekezdés: „A házszabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottság – saját döntése alapján – általános érvényű vagy eseti jellegű állásfoglalást hoz.”

¹⁶⁷ Ogytv. 61. §:

„(1) A házszabályi rendelkezések értelmezésével kapcsolatban az Országgyűlés ülésén egyedi esetekben felmerült vitás kérdésekben az ülést vezető elnök – szükség esetén a Házbizottságban folytatott egyeztetést követően – dönt, vagy a házszabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottsághoz fordul.

(2) Ha az országgyűlési bizottság ülésén a házszabályi rendelkezések értelmezésével kapcsolatban vitás kérdés merül fel, az országgyűlési bizottság elnöke dönt, vagy a házszabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottsághoz fordul.

(3) A házszabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottság az (1) és (2) bekezdésben foglalt esetben, valamint az országgyűlés tisztségviselője, bármely képviselőcsoport, országgyűlési bizottság, vagy legalább öt független képviselő kérésére állást foglal.”

¹⁶⁸ Ogytv. 61. § (3) bekezdés második mondat: „Az általános érvényű állásfoglalást az ülést vezető elnök ismerteti, az eseti jellegű állásfoglalást a házszabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottság írásban teszi közzé.”

¹⁶⁹ Ogytv. 61. § (6) bekezdés: „Az Országgyűlés ellenkező határozatáig a házszabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottság állásfoglalását alkalmazni kell.” Továbbá Ogytv. 61. § (6) bekezdés: „Az általános érvényű állásfoglalás az újonnan megválasztott Országgyűlés házszabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottságának megalakulásakor hatályát veszti. A házszabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottság az így hatályát veszített általános érvényű állásfoglalást változatlan tartalommal

ségét¹⁷⁰. A kötelező erőnek különös jelentősége van a házbizottsági állásfoglalásokkal kapcsolatban: a rendszertani értelmezés alapján adja magát a kérdés, hogy ha két, hasonló funkciójú aktus közül a tételes jog csak egyiket nyilvánítja kötelezően alkalmazandónak – tehát kötelezőnek –, akkor a másikat lehet-e kötelezőnek tekinteni. A formális logika szerint erre nem adható igenlő válasz, azonban a házbizottsági általános érvényű állásfoglalások tárgyköreit áttekintve arra a következtetésre juthatunk, hogy azoknak szükség szerint kötelezőknek kell lenniük.¹⁷¹ Tovább bonyolítja a helyzetet, hogy a házbizottsági és az alkotmányügyi, igazságügyi és mentelmi jogi bizottsági állásfoglalások összeütközhetnek. Ennek oka, hogy a házszabályi rendelkezések értelmezése ugyan kifejezetten a bizottság hatáskörébe tartozik, a Házbizottság az Országgyűlés működésével kapcsolatos állásfoglalás-kibocsátási hatáskörében eljárva is értelmezheti – és értelmezi is – a házszabályi rendelkezéseket.¹⁷² A tételes jog alapján az ilyen, konkuráló hatáskörökből eredő problémák nehezen lennének megoldhatók, valószínűleg csak a plenáris ülés – az is csak kétharmados kompromisszum esetén – tudná lezárni a kérdést törvény- vagy HHSz.-módosítással.

A Házbizottság állásfoglalásai egyébként semmilyen számozással nem rendelkeznek, azonosításukra legegyszerűbben a tárgyük, eset-

elfogadhatja. A változatlan tartalommal elfogadott állásfoglalás elutasítására vagy fenntartására vonatkozóan az Országgyűlés döntése nem kérhető.”

¹⁷⁰ Ogytv. 61. (5) bekezdés: „Az általános érvényű állásfoglalás ismertetésétől, illetve az eseti jellegű állásfoglalás kiküldésétől számított tizenöt napon belül bármely képviselőcsoport, illetve – ha a kérését legalább öt képviselő támogatja – bármely független képviselő kérheti az Országgyűlés döntését. A kérelem az állásfoglalás elutasítására vagy fenntartására irányulhat. Az Országgyűlés a kérelemről annak beérkezését követő harminc napon belül határoz.”

¹⁷¹ Példálózva említhetjük a tárgykörök közül: beadványok átvétele, plenáris ülésről való távolmaradás bejelentése, népi kezdeményezések tárgyalása, minősített többségű döntéshozatal

¹⁷² Ilyen például a Házbizottság köztársasági elnök által megfontolásra visszaküldött, ki nem hirdetett törvény elfogadásával kapcsolatos eljárásról szóló általános érvényű állásfoglalása, amelyben a HHSz. 110. § (2) bekezdésében előforduló „megfelelően” szófordulatot értelmezi a Házbizottság.

leg elfogadásuk – és megerősítésük vagy megerősítéseik – dátumának megjelölésével kerülhet sor. Ez alól is találunk kivételeket: az 1/2014. (V. 22.) HB állásfoglalás, illetve 2/2014. (V. 22.) HB állásfoglalás számozására fordított figyelmet a testület.

A HHSz. jogforrási bizonytalanságait fokozza a Házbizottság ügyrendje is, amely még a fent említett házelnöki rendelkezéseknél, házbizottsági és bizottsági állásfoglalásoknál is nehezebben sorolható be bármilyen jogforrási kategóriába. Tulajdonképpen *sui generis* jogforrásnak kell tekintenünk.

4.5.3. PARLAMENTI SZOKÁJSJOG ÉS A JOGI KONTROLL (HIÁNYA)

A szokásjogi jellegű aktusok tisztázatlan jogforrási jellege talán a parlamenti jog súlyosabb aggálya, mivel a jogforrási jelleg tisztázatlanságának köszönhetően – elméletileg – semmilyen jogi kontroll alatt nem állnak. Az, hogy az Ogytv. 61. § (5) bekezdése lehetőséget teremt a házszabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottság állásfoglalásával szemben a plénumhoz fordulásra, még nem jelent jogi korlátot, főleg annak figyelembe vételével, hogy a plénium nagy valószínűség szerint – az állandó bizottságok plenáris ülési erőviszonyait leképező összetétele miatt – a bizottsági állásfoglalás fenntartása mellett fog dönteni. Ez a döntés azonban jogilag kevésbé kötött, inkább a politikai mérlegelés terepébe tartozik.¹⁷³ A plenáris ülés – jobb híján – egyedi határozatban dönthet az előterjesztésről, aminek jogi kontrollja szintén nem magától értetődő.

Nem szorul különösebb magyarázatra az, hogy a szokásjogi aktusok sem jogszabálynak, sem közjogi szervezetszabályozó eszköznek nem minősülnek, hiszen az ezekre vonatkozó jogforrások nem sorolják föl ilyenekként a tárgyalta aktusokat. Ugyanakkor azt sem ál-

¹⁷³ Erről részletesen lásd az aktusok jogi kötöttségével foglalkozó részt.

líthatjuk, hogy a leiratokhoz, körlevelekhez lennének hasonlóak,¹⁷⁴ hiszen kiadásuknak törvényi alapja van. A besorolás kérdését megoldja, ám a jogi kontroll hiányát nem orvosolja a Jat. 24. § (3) bekezdése, amely szerint „[á]llami szerv vagy köztestület tevékenységét és működését szabályozó – törvény alapján kiadható – más jogi eszköz jogszabállyal és közjogi szervezetszabályozó eszközzel nem lehet ellentétes”. Így tehát a házelnöki rendelkezések a Jat. értelmében „más jogi eszköznek” minősülnek. A Jat. 24. §-ához fűzött miniszteri indoklás nem tér ki ezen – a Jat. által harmadik jogforrási kategóriaként tételezett – „más jogi eszközök” státuszára. Törvényi rendelkezés hiányában tehát sem a rendes bíróságok, sem az Alkotmánybíróság hatásköre nem terjed ki az ilyen „közjogi senkiföldjén”¹⁷⁵ álló jogforrások jogszerűségének vizsgálatára.

Az Alkotmánybíróság már szembesült a precedensszerű jogforrások problémájával, s kimondta: „A Hárszabály alkotmánybírósági vizsgálatai során felmerült olyan probléma is, amikor az Országgyűlés szabályozást igénylő hárszabályi rendelkezést bizottsági állásfoglalással váltott ki [50/1997. (X. 11.) AB határozat ABH 1997, 327, 328–329.]. Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. szerint nincs hatásköre országgyűlési bizottsági állásfoglalások alkotmányossági vizsgálatára, viszont az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint: a vizsgált normát nem mint élettelen normatartalmat, hanem értelmezett és alkalmazott tartalmával együttesen kell érteni [57/1991. (XI. 8.) AB határozat ABH 1991, 272, 276–277.]. Ezért az Alkotmánybíróság – az eddigi gyakorlatát fenntartva – nem tekinthet el annak vizsgálatától, hogy a Hárszabály a különböző értelmezésekkel a parlamenti gyakorlatban miként hatályosul. Az Alkotmánybíróság döntéseiben nyomatékosította: az országgyűlési bizottsági állásfoglalások, az állásfoglalásokkal alakított

¹⁷⁴ Lásd: 60/1992. (XI. 17.) AB határozat, 45/2001. (XI. 17.) AB határozat.

¹⁷⁵ Az Alkotmánybíróság e találó kifejezéssel illetve a tisztázatlan jogforrási helyzetű Átmeneti Rendelkezőket [45/2012. (XII. 29.) AB határozat Indokolás 3.4. pont], így ennek analógiájára használom én is ezt a fordulatot.

parlamentari gyakorlat nyilvánvalóan nem pótolják az ügyrendből hiányzó garanciális szabályok létét [29/1997. (IV. 29.) AB határozat ABH 1997, 122, 129.; 50/1997. (X. 11.) AB határozat ABH 1997, 327, 329.J].¹⁷⁶ Az Alkotmánybíróság – hatáskörét aktivista módon értelmezve – az „élő jog doktrínán” keresztül tudta csak vizsgálati körébe vonni a parlamenti szokásjog normáit. Egy másik ügyben az Alkotmánybíróság tartózkodott attól, hogy házelnöki rendelkezés felülvizsgálatát elvégezze, s az erre irányuló indítványt hatáskör hiányában visszautasította: „az Országgyűlés elnökének rendelkezése nem minősül sem jogszabálynak, sem az állami irányítás egyéb jogi eszközének. Az Abtv. 1. §-a alapján a jogszabálynak és az állami irányítás egyéb jogi eszközének nem minősülő Er. [értsd: elnöki rendelkezés] alkotmányossági vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre”.¹⁷⁷

Az ügyrendi bizottság általános érvényű állásfoglalásával kapcsolatos hatáskörének hiányát is kimondta már az Alkotmánybíróság: „Az Országgyűlés Hárszabály-értelmezése alkotmányosságának vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak csak akkor van hatásköre, ha normatív tartalmú országgyűlési határozatot eredményez. Tekintettel arra, hogy a kifogásolt norma az Ügyrendi Bizottság általános érvényű állásfoglalása – amelynek vizsgálatára az Abtv. 1. §-a értelmében nem terjed ki az Alkotmánybíróság hatásköre – az indítványt ebben a tekintetben visszautasította.”¹⁷⁸

Sajnos pusztán azzal, hogy a „más jogi eszközök” vonatkozásában a Jat. kimondja a jogszabály és közjogi szervezetszabályozó eszköz leontásának – azaz a szokásjog vonatkozásában a *desuetudo* – tilalmát, ezen aktusokkal szembeni védelem nem alakulhat ki, hiszen annak eljárásjogi kereteit nem alakította ki az Országgyűlés. Egyelőre a Jat. vonatkozó szabálya *lex imperfecta* jellegű, így az Országgyűlés –

¹⁷⁶ 4/1999. (III. 31) AB határozat Indokolás IV/3. pont.

¹⁷⁷ 20/2007. (III. 29.) AB határozat V. pont

¹⁷⁸ 689/B/2005. AB végzés Indokolás 3. pont

ahogy minden „más jogi eszközt” kibocsátó is – nagy szabadságot élvez ezek tartalmának meghatározásában, így a parlamenti működés tételes jogi szabályaitól való esetleges eltérésre is lehetőség nyílik.¹⁷⁹

4.6. Az egyedi határozatok

4.6.1. AZ EGYEDISÉG ISMÉRVEI AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG GYAKORLATÁBAN

Óriási jelentősége van annak, hogy az Országgyűlés egy adott döntését egyedi, vagy normatív határozatban hozza-e meg, hiszen amíg a normatív határozat feletti normakontroll kétséget kizáróan az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik, addig az egyedi határozatok alkotmányossági kontrollja kérdéses. Annak ellenére azonban, hogy az országgyűlési határozatokhoz egyedi vagy normatív jellegűtől függően kapcsolódnak eltérő jogi hatások, azok egységes formát öltenek: megjelölésük ugyanolyan formátumú és számozásuk folyamatos.¹⁸⁰ Erre tekintettel sokszor nehéz alkalmazni a korábban,

¹⁷⁹ A probléma jelentőségét jól mutatja, hogy a közigazgatási jog tudománya sem képes besorolni a közjogi szervezetszabályozó eszköznek nem minősülő, de normatív – és kötelező – aktusokat. A nehézséget ott is a belső – például ügyirat-kezelési – szabályzatok jelentik. (lásd: PATYI András: *A közigazgatás működésének jogi kérdései*. In PATYI András – VARGA Zs. András: *Általános közigazgatási jog*. Dialóg-Campus, Budapest–Pécs, 2009. 215. o.) Megnyugtató megoldást csak a „más jogi eszközök” feletti normakontroll biztosítása jelentene. Ehhez vagy a Jat. módosításával a közjogi szervezetszabályozó eszközök körének kibővítésére lenne szükség, vagy a közjogi szervezetszabályozó eszközök mintájára kellene a „más jogi eszközöket” szabályozni, s Alaptörvény-ellenességük valószínűsítése esetére alkotmánybírósági, a jogszabályba vagy közjogi szervezetszabályozó eszközbe ütközésük esetére pedig – az önkormányzati rendeletek mintájára (lásd: a bíróságok szervezetről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. tv. IV. fejezet – kúriai felülvizsgálatot biztosítani. Mindkét megoldáshoz előkövetelmény a jelenlegi „más jogi eszközök” körének pontos meghatározása.

¹⁸⁰ Ez az általános megállapításunk kisebb pontosításra szorul annyiban, hogy találhatunk olyan országgyűlési határozatokat is, amelyek még számozással sem rendelkeznek, egyszerűen „jegyzőkönyvbe foglaltak”. Erre példaként hozhatjuk

az egyedi és normatív aktusoknál ismertetett osztályozási szempontot, amely az aktus címzetti körének jellege alapján különítette el a két típust.

Az Alkotmánybíróság több esetben kényszerült arra, hogy – hatásköre megállapítása érdekében – állást foglaljon országgyűlési határozatok egyedi, illetve normatív jellegéről. Az alábbiakban néhány alkotmánybírósági határozat vonatkozó részeit bemutatva tekintem át azt, hogy a taláros testület milyen elvek mentén ala-

a fegyelmi jogi, „tiszteletdíj-csökkentő” határozatokat: a házelnök három alkalommal is házszabályszerűen határozati javaslatban kezdeményezte több képviselő tiszteletdíjának csökkentését. Ezekről az indítványokról a T. Ház szavazott is, azonban formális országgyűlési határozat nem született a szavazások nyomán. Az Országgyűlés honlapjának irománykeresőjében például lezártként szerepelnek ezek az irományok – lásd a H/11658., H/11659. és H/11740. számú határozati javaslatokat [forrás: http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_iromany.irom_lekerd_egysz?P_CKL=39&P_TIP=NULL&P_FOTIP=null&P_FOTIP=H&P_CIM=tiszteletdíj&P_ATIP=z (letöltés ideje: 2013. november 1.)] –, azonban határozati megjelöléssel nem lettek ellátva, s a Nemzeti Jogszabálytárban sem érhetők el. Utóbbi egyébként nem kötelező a Nemzeti Jogszabálytárról szóló 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet erre irányuló kifejezett rendelkezése hiányában, bár megjegyzendő, hogy más egyedi országgyűlési határozatok – például a köztársasági elnök tisztségével kapcsolatosak – elérhetők ott.

A megjelölést mellőző gyakorlat álláspontom szerint jogellenes volt, mivel az Ogytv. vonatkozó, hatáskört teremtő, 50. § (4) bekezdése szerint „a képviselő adott havi tiszteletdíjának csökkentésére irányuló javaslatról az Országgyűlés a javaslattételt követő ülésén, vita nélkül határoz”. Az aktus formája tehát határozat, a határozatok formájáról pedig a HHSz. 112. § (2) bekezdése egyértelmű iránymutatást adott: „Az Országgyűlés határozatait a házelnök és a soros jegyzők írják alá. E határozatok közzétételre megküldéséről a házelnök gondoskodik.” A „jegyzőkönyvbe foglalt” fegyelmi jogi határozatoknál az aláírás követelménye aligha valószínűsíthető.

A Jat. 28/A. § d) pontja főszabályként írja elő az Országgyűlés „nem normatív határozatainak” Magyar Közlönyben történő közzétételét, amely alól az egyik kivétel az, ha az adott határozatot az érintetteknek közvetlenül megküldték. A Jat. ezen rendelkezése nem értelmezhető úgy, hogy emiatt ne kellene számozni a fegyelmi jogi határozatokat, még ha az érintetteknek meg is küldték e határozatokat. [Külön érdekesség, hogy míg a HHSz. 112. § (2) bekezdése nem hagy mérlegelési jogot a határozatok közzétételére, arról mindenképpen gondoskodnia kell a házelnöknek, addig a Jat. 28/A. § d) pontja tételez olyan esetet, amikor a közzétételtől el kell tekinteni. Ez az ellentmondás a *lex superior derogat legi inferiori*-elv alapján feloldható.]

kította ki az egyedi és a normatív határozatok közti különbségtétel zsinórmértékét:¹⁸¹

- Amikor az Országgyűlés az Országgyűlés meghatározott szerveinek létrehozásáról, megalakításáról és azok konkrét személyi összetételéről dönt, akkor egyedi, konkrét szervezeti és személyi döntéseket hoz.¹⁸² Ugyanez jelenik meg kifejezetten a köztársasági elnök megválasztásáról szóló országgyűlési határozattal kapcsolatban is.¹⁸³
- „Az országgyűlési vizsgálóbizottságok az Országgyűlés szervezetének részét képezik, a bizottságok létrehozataláról, átalakításáról, megszüntetéséről, valamint a bizottságok feladatainak meghatározásáról szóló határozatok az állami irányítás egyéb jogi eszközei közé tartoznak. Ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ogyh1. rendelkezéseinek jelentős része megfelel a Jat. 46. § (1) bekezdésében foglalt azon feltételnek, amely szerint az Országgyűlésnek a saját működését és az általa irányított szervek feladatait az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek minősülő határozatokkal szabályozza.”¹⁸⁴
- Az egyházak közvetlen állami támogatására jóváhagyott költségvetési keret felosztásáról szóló országgyűlési határozattal kapcsolatban az Alkotmánybíróság nem is bocsátkozott annak

¹⁸¹ Az idézett alkotmánybírósági határozatok többsége az Alkotmányon és az 1987-es jogalkotási törvényen alapul, de megállapításaik tanulságosak.

¹⁸² A 67/1992. (X. 22.) OGY határozat „konkrét országgyűlési állandó és különbizottságok felállítására, valamint a bizottságok tisztségviselőinek és tagjainak megválasztására vonatkozó döntéseket foglal magában. Tartalmát tekintve a határozat nem az Országgyűlés működésére vonatkozó általános magatartási szabályokat állapít meg, hanem az Országgyűlés meghatározott szerveinek létrehozásáról, megalakításáról és azok konkrét személyi összetételéről dönt, tehát egyedi, konkrét szervezeti és személyi döntéseket tartalmaz. Ennek megfelelően a 67/1992. (X. 22.) OGY határozat nem felel meg a Jat. 46. § (1) bekezdésében szabályozott kritériumoknak, ezért nem tekinthető az állami irányítás egyéb jogi eszközei körébe tartozó országgyűlési határozatnak.” 1375/B/1992. AB végzés Indokolás II. pont.

¹⁸³ 9/2008. (I. 31.) AB határozat Indokolás III/2.2. pont: „A köztársasági elnök megválasztása, és az arról hozott egyedi határozat...”

¹⁸⁴ 4/1999. (III. 31.) AB határozat Indokolás III. pont.

elemzésébe, hogy miért egyedi, s miért nem normatív jellegű az aktus, csak megállapította annak egyediségét.¹⁸⁵

- „A vitatott OGY határozat egy népi kezdeményezés érdemi tárgyalása során hozott egyedi határozat, amelyben az Országgyűlés arról döntött, hogy nem kívánja a kisebbségi törvényt a népi kezdeményezésnek megfelelően módosítani, normatív tartalommal nem bír, így ellene az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján alkotmányjogi panasznak nincs helye.”¹⁸⁶
- Egy, konkrét népszavazási kezdeményezés elutasításáról szóló országgyűlési határozat egyedi döntést foglal magában.¹⁸⁷,¹⁸⁸
- A „Magyar Távirati Iroda Rt. Tulajdonosi Tanácsadó Testülete tisztségviselőinek és tagjainak megválasztásáról szóló 76/1997. (VII. 18.) OGY határozat módosításáról és kiegészítéséről szóló 92/1998. (XII. 29.) OGY határozat, valamint a rádió és televízió testületek tisztségviselőinek és tagjainak megválasztásáról szóló 13/1996. (III. 1.) OGY határozat módosításáról és kiegészítéséről szóló 93/1998. (XII. 29.) OGY határozat [...] nem tartalmaznak normatív rendelkezéseket. Az egyedi országgyűlési határozatok, amelyeknek nincs normatív jellege, nem minősülnek az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek.”¹⁸⁹
- A „Magyar Köztársaság hozzájárulásáról a koszovói válság megoldását célzó NATO-fellépéshez tárgyában hozott 59/1998. (X. 15.) OGY határozat tartalma szerint nem tekinthető az országgyűlés működési rendjét, illetőleg az alárendelt szervek feladatait szabályozó aktusnak, sem az országgyűlés hatáskörébe tartozó tervet megállapí-

¹⁸⁵ 439/B/1993. AB végzés Indokolás II. pont.

¹⁸⁶ 3265/2012. (X. 4.) AB végzés Indokolás 2. pont.

¹⁸⁷ A vizsgált határozat egy, konkrét népszavazási kezdeményezés elutasítására vonatkozó egyedi döntést foglal magában, így nem tekinthető az állami irányítás egyéb jogi eszközei közé tartozó normatív határozatnak.” 453/B/1995. AB végzés Indokolás II. pont.

¹⁸⁸ Felismerve a népszavazási eljárás során született országgyűlési határozat egyedi jellegét, a jogalkotó önálló hatáskörként tette le az ilyen határozatok alkotmánybírósági kontrollját. lásd: Abtv. 33. §.

¹⁸⁹ 22/1999. (VI. 30.) AB határozat Indokolás VI. pont.

tó aktusnak, így nem felel meg azoknak a követelményeknek, amelyeket a Jat. 46. § (1) bekezdése az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek minősülő országgyűlési határozatokkal szemben támaszt. Az eljárás alá vont határozat az Országgyűlésnek az Alkotmány 40/C. § (1) bekezdése alapján kiadott egyedi kormányzati döntése, amely nem minősül sem jogszabálynak, sem az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek.”¹⁹⁰

- „A vizsgált határozat a paksi atomerőmű telephelyén létesítendő új atomerőművi blokk előkészítését szolgáló tevékenység megkezdéséhez szükséges előzetes elvi hozzájárulás megadásáról rendelkezik, vagyis egyedi esetre szóló döntést tartalmaz, normatív tartalma nincs.”¹⁹¹

A fenti idézetek alapján megállapíthatjuk, hogy az alkotmánybíró-sági gyakorlat ingadozóan mutatkozik az országgyűlési határozatok egyedi vagy normatív jellegének megítélésében – így például az Országgyűlés bizottságot felállító határozatát mint szervezetét szabályozó aktust egyszer normatívnak tekintette, máskor pedig egyedinek, mert meghatározott szervről szólt a határozat –, továbbá azt is, hogy a legtöbb esetben nem indokolja részletesen az adott országgyűlési határozat besorolását. Ehhez képest egy 2012-es végzés – részben az 50/2003. (XI. 5.) AB határozat indokolására támaszkodva, s a testület „állandó” gyakorlatára hivatkozva – kimondja, hogy az „ön-magában az, hogy valamely aktust olyan elnevezés alatt bocsátanak ki, amelyet a Jat. a jogszabályok vagy az állami irányítás egyéb jogi eszköze (a hatályos jogban a közjogi szervezetszabályozó eszköz) megjelölésére használ, még nem alapozza meg az adott aktus felülvizsgálatára nézve az Alkotmánybíró-ság hatáskörét. A hatáskör vizsgálatánál nem az aktus elnevezése, hanem a benne foglalt rendelkezések jogi jellege az irányadó. Az Alkotmánybíró-ságnak az országgyűlési határozatok normativitásával összefüggő gyakorlata azt mutatja, hogy az Alkotmánybíró-ság a legtöbbször a határozat céljának, a rendelkezéseivel érintett jogalanyok

¹⁹⁰ 227/B/1999. AB végzés Indokolás II. pont.

¹⁹¹ 610/B/2009. AB végzés II. pont.

*körének, a határozatban lévő magatartási szabályok jellegének vagy időbeli kiterjedésének eseti vizsgálata alapján állapította meg, hogy a vizsgált országgyűlési határozat normatív vagy konkrét aktusnak minősül-e.*¹⁹² Az alkotmánybíróvási érvelésben is megjelenik tehát a címzettek körén nyugvó osztályozási szempont, igaz, hogy nem címzetteket, hanem érintetteket említ az idézett határozat, valamint nem kizárólagos szempontként tekint erre. A határozatban felsorolt szempontok sokasága – határozat célja, érintett jogalanyok köre, magatartási szabályok jellege, időbeli kiterjedtsége – nem egy következetesen alkalmazott, egységes zsinórmértéket rajzol ki. Ennek hiányában az alkotmánybíróvási gyakorlatban megfigyelt ingadozás a jövőben sem küszöbölhető ki. Ezzel az országgyűlési autonómia megítélhetősége az országgyűlési határozatok tekintetében bizonytalan marad.

Az alkotmánybíróvási gyakorlat mellett érdemes röviden kitérni arra, hogy az egyes országgyűlési határozatokat hatályba léptető rendelkezésekkel látták-látják el, míg más OGY határozatoknál ezek „hiányoznak”. Az időbeli hatályosság jellemzőjét azonban elsősorban a normatív aktusokhoz társítjuk, az egyediek vonatkozásában ezt nem is tudjuk értelmezni: gondoljunk például egy jogszabályra, illetve egy bírósági határozatra.¹⁹³ A parlamenti szervezetrendszerre vonatkozó országgyűlési határozatok nehezen megítélhető egyedi-normatív jellegét támasztja alá az is, hogy

- az Országgyűlés háznyagjának megválasztásáról 12/2014. (V. 6.) OGY határozat tartalmazott hatályba léptető rendelkezést és a háznyagválasztásról szóló korábbi OGY határozatot hatályon kívül helyezte;

¹⁹² 3265/2012. (X. 4.) AB végzés Indokolás 2. pont

¹⁹³ A fentiekhez hasonló problémát idézett elő az alkotmánybíróvási határozatok hatályon kívül helyezése is. Ennek részleteit lásd: ERDŐS Csaba: Az 1989-es Alkotmányon nyugvó alkotmánybíróvási határozatok hatályon kívül helyezésének egyes aspektusai. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Sente Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Nemzeti Köszolgálati Egyetem, Budapest, 2014. 297-315.

- az Országgyűlés bizottságainak létrehozásáról, tisztségviselőinek és tagjainak megválasztásáról szóló 13/2014. (V. 6.) OGY határozat tartalmazott hatályba léptető rendelkezést, s valamennyi korábbi bizottságfelállításról szóló OGY határozatot hatályon kívül helyezte;
- az Országgyűlés bizottságainak létrehozásáról, tisztségviselőinek és tagjainak megválasztásáról szóló 13/2014. (V. 6.) OGY határozat módosításáról szóló 22/2015. (V. 14.) OGY határozat tartalmazott hatályba léptető rendelkezést.¹⁹⁴

¹⁹⁴ Megjegyzendő, hogy a fentiek szerint az Országgyűlés szervezetén kívüli viszonyokra vonatkozó, s emiatt kétséget kizáróan egyedi OGY határozatok között is szép számmal találhatók olyanok, amelyek tartalmaznak hatályba léptető rendelkezést. Így például

- a Tájékoztató az Állami Számvevőszék 2013. évi szakmai tevékenységéről és beszámoló az intézmény működéséről című beszámoló elfogadásáról szóló 41/2014. (XI. 13.) OGY határozat,
- a Magyar Honvédségnek az Iszlám Állam elnevezésű terrorszervezet elleni nemzetközi fellépésben való részvételéről szóló 17/2015. (IV. 17.) OGY határozat,
- a Gazdasági Versenyhivatal 2013. évi tevékenységéről és a Versenytörvény alkalmazása során szerzett, a verseny tisztaságának és szabadságának érvényesülésével kapcsolatos tapasztalatokról szóló beszámoló elfogadásáról szóló 18/2015. (IV. 17.) OGY határozat,
- az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek 2013. évi tevékenységéről szóló beszámoló elfogadásáról szóló 19/2015. (IV. 17.) OGY határozat,
- a Tájékoztató az Állami Számvevőszék 2014. évi szakmai tevékenységéről és beszámoló az intézmény működéséről az Országgyűlés részére című beszámoló elfogadásáról szóló 34/2015. (VII. 7.) OGY határozat
- szövegében egyaránt találunk hatályba léptető rendelkezéseket, így a hatályba léptető rendelkezések feltüntetését, vagy ezek hiányát nem tekinthetjük döntő érvnek az adott OGY határozat normativitásának-egyediségének kérdésében. Másfelől azonban beszédes az, hogy az Igazságügyi Bizottság által benyújtott legfrissebb, beszámoló elfogadásáról szóló határozati javaslatok nem tartalmaznak hatályba léptető rendelkezéseket – H/6370, H/6384, H/6385 – míg a korábbiak kivétel nélkül – például H/4505 és az azt megelőző határozati javaslatok. Forrás: az Országgyűlés honlapjának irománykeresője: <http://www.parlament.hu/web/igazsagugyi-bizottsag/a-bizottsag-által-benyujtott-iromanyok> (letöltés ideje: 2015. október 28.)

4.6.2. A KÖZJOGI TISZTSÉGVISELŐ-VÁLASZTÁS FELETTI JOGI KONTROLL HIÁNYÁNAK KÖVETKEZMÉNYEI

Az Alkotmánybíróság a 9/2008. (I. 31.) AB határozatban kimondta, hogy a köztársasági elnök megválasztásáról szóló határozat egyedi jellegű, amelyet e jellege miatt a testület nem vizsgálhat felül. Ez az alkotmánybírósági határozat a köztársasági elnök megválasztásának eljárási kérdéseivel, elsősorban a szavazás titkosságának céljával és szabályozásával részletesen foglalkozott, a köztársasági elnök megválasztásának anyagi jogi követelmények érvényesíthetőségéről sem ebben, sem más alkotmánybírósági döntésben nem tudunk meg többet a fenti tételnél. Abból azonban logikusan következik, hogy az alkotmánybírósági eljárásra akkor sem kerülhetne sor, ha a határozat tartalmát tekintve lenne alaptörvényt sértő. Ilyen anyagi jogi jellegű jogsértést idéz elő, ha olyan személy megválasztásáról szólna a határozat, aki nem felel meg a tisztség betöltéséhez szükséges feltételeknek. Köztársasági elnök esetében ez akár három feltétel megsértésével is lehetséges: magyar állampolgárság, 35. életév betöltése, legfeljebb egyszeri államfővé választottság.¹⁹⁵ Rögzítenünk szükséges, hogy a köztársasági elnök-választási eljárás lefolytatása kizárólag az Országgyűlés hatáskörébe tartozik a jelöléstől a határozathozatalig,¹⁹⁶ így kizárólag az Országgyűlésen múlik, hogy kit választ államfőnek. Minden további nélkül jelölhető egy, alaptörvényi feltételeknek meg nem felelő személy, akinek megválasztása sem kizárható a választási eljárás második fordulójának *quorum*-mentessége és relatív többségi jellege miatt. Nincsen tehát semmilyen külső – akár politikai – fék a köztársaságielnök-választási eljárásban: kizárólag az országgyűlési képviselők önmérsékletén múlik, hogy az Alaptörvény előírásainak megfelelő államfőt válasszanak. A kormány-ellenzék parlamenten belüli szembenállása politikai korlátként szolgál, azonban ennek ellenére igaz marad az,

¹⁹⁵ Lásd: Alaptörvény 10. cikk.

¹⁹⁶ Alaptörvény 11. cikk.

hogy a törvényhozó hatalom uralja a teljes köztársasági elnök-választást.¹⁹⁷

A köztársasági elnök megbízatása megszűnik, ha a megválasztásához szükséges feltételek már nem állnak fenn.¹⁹⁸ Egy olyan államfő tehát, akit az Alaptörvény 10. cikkében foglalt feltételek hiányában választottak meg, megbuktatható. Az Alaptörvény alapján egyébként eléggé nehezen lenne kezelhető egy ilyen helyzet, hiszen aszerint a vonatkozó feltételek már nem állnak fenn. Ezen nem e döntés kétharmadoságának követelményét értem, hanem az így kialakult jogi helyzetet: a nyelvtani értelmezéssel akár arra is juthatnánk, hogy arra a köztársasági elnökre, akinél eleve nem is álltak fenn e feltételek, nem vonatkozik e megszűnési ok, mert a „már” szó arra utal, hogy a megválasztáskor fennálltak e feltételek. Ha ez valaha elő is fog fordulni, aligha lesz fogékony az Országgyűlés ezen értelmezési problémára. Nem is lesz e „jogáskodásra” utalva a T. Ház, hiszen az a határozata, amelyben arról dönt, hogy a köztársasági elnök már nem teljesíti a megválasztásához szükséges feltételeket, ugyancsak olyan egyedi személyi döntése, amely nem felülvizsgálható. Ennek megfelelően valamennyi olyan, az államfői tisztség megszűnésével járó határozat, amelynek meghozatala a parlament hatáskörébe tartozik – összeférhetetlenség, a köztársasági elnök kilencven napot meghaladó időn át képtelen feladatainak ellátására –, szintén felülvizsgálhatatlan parlamenti aktus. Ez azt is jelenti, hogy az államfőtől a parlament – kétharmados szavazattöbbséggel – bármikor megszabadulhat az erre irányadó rendes megfosztási eljárás kikerülésével. Míg az Alaptörvény nyilvánvalóan törekedett arra, hogy a megfosztási eljárást kiszakítsa a politikai szférából azzal,

¹⁹⁷ Ennek veszélyeire figyelmeztet CSINK Lóránt, aki – széles szakirodalmi támogatottságra hivatkozva – egy parlamenttől elkülönült választói testület létrehozása mellett érvel, igaz, ezt inkább a politikai függés kizárásának céljával, s nem az országgyűlési határozat esetleges jogellenességével támasztja alá. Lásd CSINK Lóránt: *Az államfő jogállása Európában és Magyarországon*. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2008. 100. o.

¹⁹⁸ Alaptörvény 12. cikk (3) bekezdés d) pont.

hogyanak lefolytatását az Alkotmánybíróságra bízta,¹⁹⁹ nyitva hagyott három utat is egy, várhatóan éles politikai kritikával szembenézni kész parlament számára. Meggyőződésem, hogy a szintén jogi mérlegelést igénylő, jelenleg az Országgyűlés hatáskörébe tartozó államfői tisztségmegszűnési ok megállapítására az Alkotmánybíróságot kellene fórumként megjelölni úgy, hogy az Alkotmánybíróság eljárását az Országgyűlés csak kezdeményezhesse.

A köztársasági elnök vonatkozásában kimutattuk, a megválasztás esetlegesen jogsértő – alaptörvénysértő – volta ellenére érvényesnek kell tekinteni, hiszen nincs olyan fórum, ami az érvénytelenséget megállapíthatná. Ez *mutatis mutandis* igaz valamennyi olyan közjogi tisztségviselőre, akit az Országgyűlés választ meg. Ami pedig változó esetükben:

- Az Alkotmánybíróság tagjai és elnöke²⁰⁰, valamint az Állami Számvevőszék elnöke²⁰¹ kivételével minden más közjogi tisztség betöltőjét a köztársasági elnök javaslatára választja meg a T. Ház, ezáltal nem kizárólag a parlament felelőssége az előírt feltételeknek megfelelő jelölt kiválasztása és megválasztása. Ez alól a konstruktív bizalmatlansági indítványnak köszönhetően a miniszterelnök kivételt képez.
- Bár inkább politikai jellegű korlát, de hatása miatt kénytelen vagyok megemlíteni, hogy a köztársasági elnök megválasztásához elméletileg elegendő az országgyűlési képviselők egyötöde is, hiszen ennyi képviselő jelölni és a második fordulóban akár megválasztani is képes az államfőt. Minden más közjogi tisztségviselő megválasztásához – ide nem értve a miniszterelnököket – minősített többség szükséges. Mind politikai, mind jogi szempontból aggályossá válik a jogi kontroll hiánya a határoza-

¹⁹⁹ Alaptörvény 13. cikk (5) bekezdés.

²⁰⁰ Abtv. 7. § és Alaptörvény 24. cikk (8) bekezdés.

²⁰¹ Az Állami Számvevőszékről szóló 2010. évi LXVI. tv. (továbbiakban: Ásztv.) 9. § (1) bekezdés: „Az Országgyűlés a képviselők köréből nyolctagú jelölőbizottságot hoz létre, amely javaslatot tesz azokra a személyekre, akik az Állami Számvevőszék elnökévé választhatók.”

tok meghozatalához szükséges többségi követelmény esetleges megsértése viszonylatában: Tegyük fel, hogy annak ellenére, hogy egy kétharmados többséggel megválasztandó közjogi tisztviselő nem kapja meg a szükséges többséget, a határozatot elfogadottként hirdeti ki az ülésvezető elnök, s azt szabályszerűen aláírja a házelnök és a két jegyző.²⁰² A határozat nyilvánvalóan alaptörvény-ellenes, hiszen amennyiben egy törvény elfogadására a többségi követelmények megsértésével kerül sor, az a törvény közjogi érvénytelenségét okozza. Ez azonban kifejezett megállapításra szorul, amely az Alkotmánybíróság kizárólagos hatáskörébe tartozik: amíg a taláros testület ki nem mondja egy norma érvénytelenségét, addig alkalmazni kell. A formai hibában szenvedő OGY határozatnak azonban ezt a jellegét nem lehet orvosolni: az Alkotmánybíróság azért nem vizsgálja, mert egyedi határozat. a rendes bíróság azért, mert nem közigazgatási vagy hatósági határozat. Továbbá – álláspontom szerint – az Országgyűlés sem vonhatja vissza az eljárási szabályok megsértésével megalkotott OGY határozatot: ez *ultra vires* aktus lenne, hiszen nincs olyan jogi szabály, amely alapján egy határozat visszavonható lenne. Ha nem is OGY határozat visszavonására, de hatályon kívül helyezésére azért találhatunk példákat, igaz ezek nem korábbi, formai hibában szenvedő OGY határozatok orvoslása érdekében születtek: tárgyük bizottsági rendszer felállítás, tisztviselő-választás, amelyre az Országgyűlés megalakulása miatt volt szükség. Ezek a korábbi Országgyűlés hasonló tárgyú határozatait helyezték hatályon kívül.²⁰³ Érvelni lehetne

²⁰² A határozat kihirdetéséről lásd a HHSz. 80. § (2) bekezdését. Itt szeretném megjegyezni, hogy ez az eset felveti a Házelnök és a jegyzők felelősségét is. Mivel tevékenységük egy jogsértő egyedi országgyűlési határozat-hozatalát eredményezi és ez a határozat válik a jogrendszer részévé. Amennyiben pedig az egyedi határozat „megfogható” lenne jogi kontrollt gyakorló fórum által, a részt vevők felelőssége mellékessé válna. Erre tekintettel inkább a határozat, semmint az eljáró tisztviselők tevékenységének jogellenességére helyezem a hangsúlyt.

²⁰³ 11/2014. (V. 6.) OGY határozat az Országgyűlés tisztviselőinek megválasztásáról; 12/2014. (V. 6.) OGY határozat az Országgyűlés házelnagjának meg-

még a *lex posterior derogat legi priori* maximájával is, azonban egy későbbi, azonos tárgyú határozat aligha ronthatná le a korábbi – formai hibás – határozatot. Ezen elv alkalmazása egyedi rendelkezések viszonylatában nem magától értetődő, valamint ennek semmilyen korlátját nem ismerjük: mi több, ez a megoldás többet ártana, mint használna. Semmi nem biztosíthatja, hogy az Országgyűlés éppen ezt ne gyakorolja rendeltetésellenes módon, azaz egy szabályszerűen megválasztott tisztségviselő mandátumát rövidítené le ezen az úton. Bár analógiaként lehetne hivatkozni még az eljárásjogi törvények szerinti, jogsértő hatósági vagy bírósági határozatok hatályon kívül helyezésére, de nem feledhetjük, hogy ezek hatályon kívül helyezésére kifejezetten lehetőséget biztosítanak a vonatkozó jogszabályok.

- A közjogi tisztségek betöltéséhez szükséges feltételeket törvény szabályozza. Ez két következménnyel jár: egyfelől egyszerűbb a vonatkozó jogállási törvény módosításával a szükséges feltételrendszert a „kiszemelt” jelölt tulajdonságaira tekintettel megváltoztatnia az Országgyűlésnek, mint egy jogsértő határozatot hoznia. Erre valószínűleg képes is, hiszen az adott közjogi tisztség betöltésére – ahogyan arra már rámutattunk – „nagy kétharmados” többséggel történő megválasztással kerülhet sor, a jogállási törvények pedig legfeljebb sarkalatosnak minősülhetnek, ekképpen „kis kétharmados” többséggel módosíthatók. Ez megfelelően igaz a miniszterelnökre is, akit ugyan csak abszolút többséggel kell megválasztani, a jogállását szabályozó, a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. tv. nem sarkalatos, így módosítására egyszerű többséggel is sor kerülhet. Másfelől a törvényi szabályozás azt is jelenti, hogy amennyiben a T. Ház esetleg a vonatkozó jogállási törvény módosítása nélkül hozná meg a közjogi tisztségviselő megválasztásáról szóló

választásáról és 13/2014. (V. 6.) OGY határozat az Országgyűlés bizottságainak létrehozásáról, tisztségviselőinek és tagjainak megválasztásáról.

határozatát, az nem alaptörvény-ellenes, hanem törvénysértő lenne. Ennek vizsgálatához pedig az Alkotmánybíróságnak nemcsak attól a gyakorlatától kellene elszakadnia, hogy egyedi határozatot nem vizsgál felül, hanem attól is, hogy a normák alaptörvény-ellenes, s nem jogszabálysértő voltát vizsgálja.

A parlament által választott közjogi tisztségviselők megbízatásának mérlegelést igénylő megszűnési okaival kapcsolatban alábbi szabályokat találjuk az irányadó jogállási törvényekben:

- Az alkotmánybíró megbízatásának megszűnéséről – amennyiben a mérlegelést igényel²⁰⁴ – az Alkotmánybíróság teljes ülése dönt.²⁰⁵
- A Kúria elnökének felmentését, összeférhetetlenségének megállapítását és tisztségtől való megfosztását a köztársasági elnök kezdeményezi, s az Országgyűlés határoz erről.²⁰⁶
- Ugyanígy zajlik az eljárás az Országos Bírói Tanács elnöke esetén is: felmentésének, összeférhetetlensége megállapításának, illetve a tisztségtől való megfosztásának kezdeményezése az államfő hatásköre, azonban a megfosztás indítványozására az Országos Bírói Tanács tagjai kétharmados többségével hozott határozatával is jogosult.²⁰⁷

²⁰⁴ Mérlegelésre szükség van az összeférhetetlenség, a felmentés és a kizárás esetében, kivéve, ha ez utóbbi oka jogerős ítéletben megállapított, köztudra üldözendő szándékos bűncselekmény elkövetése. Bár itt nincs mérlegelési lehetőség – az Abtv. szerint ki kell zárni az alkotmánybíró a testületből – mégis a teljes ülés hatáskörébe tartozik e határozat meghozatala is. Egyébként a mérlegelést nem igényel az alkotmánybíró megbízatási időtartama lejártának, halálának, lemondásának megállapítása, amely az Alkotmánybíróság elnökének hatáskörébe tartozik. Lásd Abtv. 15–16. §.

²⁰⁵ Abtv. 16. § (6) bekezdés.

²⁰⁶ A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. tv. (továbbiakban: Bszi.) 115. § (2) bekezdés, 116. § (1) bekezdés.

²⁰⁷ Bszi. 70. § (2) bekezdés, 72–74. §.

- A legfőbb ügyész hivatalvesztésének Országgyűlés általi kimondását a köztársasági elnök kezdeményezi.²⁰⁸ Figyelemre méltó, hogy a megválasztáshoz szükséges feltételek hiányának²⁰⁹, illetve az összeférhetetlenség²¹⁰ megállapítása – és ezáltal a legfőbb ügyész megbízatásának megszüntetése – kizárólag az államfő joga. Ezzel a jogalkotó elválasztotta a megbízatást keletkeztető fórumot annak megszüntetésére jogosulttól úgy, hogy nem arra a testületre helyezte a döntés jogát, amelynek az érintett tagja – vő. Alkotmánybíróság, Nemzeti Választási Bizottság.²¹¹
- Az alapvető jogok biztosának megbízatása is megszűnik, ha a megválasztásához szükséges feltételek már nem állnak fenn, ha az összeférhetetlenségének kimondásával, felmentésével vagy a tisztségétől való megfosztással.²¹² Ezen körülmények fennállásáról az Országgyűlés határoz.²¹³ Azt azonban nem mondja ki az Alaptörvény vagy törvény, hogy ez a határozat minősített többséget igényelne, így az általános szabályokat kell rá alkalmazni: relatív egyszerű többségű többség elegendő a döntéshozatalhoz. A minősített többség követelményének hiánya a többi közjogi tisztséghez képest kiszolgáltatottabbá teszi az ombudsmant a parlamentnek, amely politikai kockázatot tovább fokozza az, hogy a felsorolt okokból történő mandátummegszüntetés kezdeményezéséhez sincs szükség parlamenten kívüli szerv közreműködésére: a felmentésnek és az összeférhetlenségnek a T. Ház általi kimondását bármely országgyűlési képviselő indítványozhatja²¹⁴, míg a tisztségtől való megfosztást az összeférhetet-

²⁰⁸ A legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. tv. (továbbiakban: Üjt.) 23. § (7) bekezdés.

²⁰⁹ Üjt. 23. § (10) bekezdés.

²¹⁰ Üjt. 47. § (3) bekezdés a) pont.

²¹¹ A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. tv. 34. § (4) bekezdés.

²¹² Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. CXI. tv. (továbbiakban: Ajbt.) 16. § (1) bekezdés d–g) pont.

²¹³ Ajbt. 16. § (2) bekezdés.

²¹⁴ Ajbt. 16. § (4)–(5) bekezdés.

lenségi bizottság javasolhatja.²¹⁵ A megválasztáshoz szükséges feltételek hiányát megállapító országgyűlési határozat kezdeményezéséről az Ajbt. hallgat, ezért a határozati javaslatokra vonatkozó általános szabályokat vélem alkalmazandónak: így a Kormány, a köztársasági elnök, az országgyűlési bizottság és országgyűlési képviselő jogosultak ilyen tartalmú indítvány benyújtására.²¹⁶ Megemlítendő, hogy 2014 márciusában módosított Ogytv. szerint „[a]z Országgyűlés által megválasztott személy (a továbbiakban: közjogi tisztségviselő) megválasztásánál – az Alaptörvény vagy törvény eltérő rendelkezése hiányában – a házelnök nyújtja be a javaslatot a közjogi tisztségviselő személyére”.²¹⁷ Ebből – analógiával – következtethetnénk arra, hogy az jogosult a megválasztáshoz szükséges feltételek hiányát megállapító országgyűlési határozat kezdeményezésére is, aki a megválasztásra is tehetett javaslatot. Ennek az értelmezésnek azonban ellentmond a törvény szó szerinti interpretációja, amiből egyértelműen következik, hogy a házelnök vonatkozó határozati javaslattételi joga kizárólag a közjogi tisztségviselők megválasztására vonatkozik.²¹⁸ Az is a megszorító értelmezés mellett szól, hogy a jelölés esetében fontos, hogy az ne csak jogosultsággként, hanem kötelezettséggként is szabályozásra kerüljön, a tisztség-megszűnési okok vonatkozásában azonban pont az tűnik kívánatosnak a jogállami működés érdekében, hogy a kinevezési feltételek hiányának megállapítását minél szélesebb személyi kör kezdeményezhesse, hiszen ezzel nő az esélye annak, hogy a kinevezési feltételeknek meg nem felelő ombudsman elveszíti megbízatását.

²¹⁵ Ajbt. 16. § (6) bekezdés.

²¹⁶ Ogytv. 28. § (4) bekezdés.

²¹⁷ Ogytv. 44. § (1) bekezdés.

²¹⁸ Az Ogytv. 44. § (1) bekezdésének módosítása egyébként felettebb indokolt volt, mivel ennek nyomán végre kiderülhetett, hogy az Alkotmánybíróság elnökének személyére ki jogosult és köteles javaslatot tenni.

- Az Állami Számvevőszék elnökének mérlegelést igénylő tisztsegmegszűnési okairól – így az összeférhetetlenség, felmentés, kizárás – az Országgyűlés dönt kétharmados többséggel, a kezdeményezés joga pedig minden esetben országgyűlési bizottságé.²¹⁹

A miniszterelnöki tisztség megszűnési eseteit érdemes részletesebben tárgyalnunk, mivel ezek még a kormányformára is hatást gyakorolnak. Az Alaptörvény a parlamentarizmust egyrészt a miniszterelnök Országgyűlés általi választottságán,²²⁰ másrészt a kormányfő megbízatásának parlament általi megszüntethetőségén keresztül fejezi ki, így köti a végrehajtó hatalom csúcsszervének mandátumát a törvényhozó akaratahoz. A miniszterelnök megbízatásának megszűnése az alábbi estekben kötődik az Országgyűlés döntéséhez:

- az újonnan megválasztott Országgyűlés megalakulása;
- konstruktív bizalmatlansági indítvány elfogadása;
- bizalmi szavazáson a bizalmatlanság kifejezése;
- a miniszterelnök összeférhetetlenségének kimondása;
- annak megállapítása, hogy a miniszterelnök megválasztásához szükséges feltételek már nem állnak fenn.²²¹

A bizalmi kérdésben való döntés nyilvánvalóan kizárólag politikai mérlegelés körébe tartozik, ennek megfelelően sem az Alaptörvény, sem jogszabály nem támasztja ennek semmilyen tartalmi feltételét. Az azért megjegyzendő, hogy amennyiben formai-eljárási hiba²²² ellenére szavaz a T. Ház a bizalmi kérdésről, döntésének érvénytelenségét szintén nem lehet megállapítani: ez a bizalmatlansági indít-

²¹⁹ Ásztv. 11. § (3)–(5) bekezdés.

²²⁰ Alaptörvény 16. cikk (3)–(4) bekezdés.

²²¹ Lásd Alaptörvény 20. cikk (2) bekezdés.

²²² Az Alaptörvény szerint a bizalmatlansági indítványt az országgyűlési képviselők legalább egyötödének írásban kell benyújtania a házelnöknek, a szavazás pedig legkorábban az indítvány beterjesztésétől számított három nap után, legkésőbb a beterjesztéstől számított nyolc napon belül kell megtartani [lásd Alaptörvény 21. cikk (1) és (5) bekezdés]. E feltételek egyértelműen eljárási jellegűek és kötelezően betartandók.

ványnál és az önálló bizalmi szavazásnál abból fakad, hogy egyedi határozatba foglalják a szavazás eredményét, míg az egyéb indítványhoz kapcsolt bizalmi szavazás esetén abból, hogy a bizalmi kérdésről – értelemszerűen – nem szavaz külön a parlament, így az arról való szavazás a jogrendszer számára megfoghatatlan: még a döntés egyedi jellegétől való eltekintés esetén sem lenne mit vizsgálni.

Az újonnan választott Országgyűlés megalakulása folytán történő kormányfői megbízatás-megszűnési ok csak annyiban tekinthető a parlament saját aktusának, amennyiben feloszlásáról határozott, s emiatt kerül sor új Országgyűlés megválasztására. Ez a „kamikaze-határozat” egyszerű többséggel alkotható meg, s mivel ezzel a parlamenti többség anélkül „ránthatja magával” a kormányfőt, hogy a tisztségre új jelöltet kéne állítani, a feloszlást a Kormány iránti bizalmatlanság destruktív kifejeződésének is tartják. Hangsúlyozni szükséges, hogy csak egy korlátját ismerjük az Országgyűlés feloszlásának: a rendkívüli vagy szükségállapot fennállását.²²³ Ezen időszakokon kívül a parlament minden jogi korlát nélkül határozhat feloszlásáról.

A saját széküket féltő, de a közvéleménnyel dacolni kész képviselők előtt további két lehetőség nyílik a Kormány destruktív megbuktatására. Nehéz elképzelni, de egy fragmentált parlamentben előfordulhat, hogy bár a képviselők kétharmadának bizalmát elveszti a Kormány, de nem alakul ki olyan politikai szövetség, amely a képviselők abszolút többségét tömörítve konstruktív bizalmatlansági indítvány elfogadására képes lenne.²²⁴ A Kormány megbuktatásában még egyetértő, de az új kormányfő személye tekintetében

²²³ Alaptörvény 48. cikk (7) bekezdés.

²²⁴ JAKAB András is utal arra, hogy az e határozatok elfogadásához szükséges kétharmados többség értelme azok elválasztása a bizalmi kérdéstől. Ezzel JAKAB is elismeri az összeférhetetlenséget és a megválasztáshoz szükséges feltételek fennállásának hiányát megállapító határozatok destruktív bizalmatlansági indítvánnyá transzformálásának veszélyét: „A miniszterelnök esetében az összeférhetetlenségről és a megválasztáshoz szükséges feltételek hiányáról az Országgyűlés nem egyszerű többséggel, hanem az összes országgyűlési képviselő kétharmadával határoz. Az eljárási nehezítés értelme, hogy elkülönüljön az intézmény a bizalmi szavazástól.”

megosztott kétharmados többség úgy szüntetheti meg a miniszterelnök megbízását, ha – akár tényleges alap nélkül – kimondja a kormányfő összeférhetetlenségét vagy azt állapítja meg, hogy a miniszterelnök megválasztásához szükséges feltételek már nem állnak fenn. Mivel e döntések egyedi határozati formát öltenek, érdemi jogi korlátja nincs e határozatoknak. Politikai szempontból egyébként még hasznos is lehet egy ilyen jogsértő határozat, hiszen így a kormányfő-jelölés joga a köztársasági elnökre száll, s ezzel együtt a parlament-felosztatás damokléshi kardja is lebegni kezd a képviselők fölött: ha a köztársasági elnök első személyi javaslatától számított negyven napon belül nem választ miniszterelnököt, a köztársasági elnök feloszthatja az Országgyűlést.²²⁵ Ez a nyomás a kompromisszum felé terelheti a képviselőket, ennek hiányában pedig alkalmas egy kormányzásképtelen Országgyűlés megbízatásának – azaz egy kormányválság – lerövidítésére: valószínűsíthetjük, hogy kormánytöbbség híján a parlament törvényalkotásra – így költségvetési törvény-alkotásra – is képtelen, nemcsak konstruktív bizalmatlansági indítvány elfogadására. Márpedig a köztársasági elnök költségvetési törvény-alkotásra alapozott parlament-felosztási jogának feléledéséig akár tizenöt hónap is eltelhet: egy januárban kitört kormányválság egészen az azt követő év március 31. napjáig elhúzódhat, hiszen az arra ez évre vonatkozó költségvetési törvény megalkotására a mandátuma veszélyeztetése nélkül addig van lehetősége a T. Háznak.²²⁶

Elvi élel kell azonban leszögeznünk, hogy esetleges politikai előnyei ellenére a miniszterelnök Alaptörvény 20. cikk (2) bekezdés f–g) pontjai alapján történő, ám valós indok nélküli megbuktatása az Alaptörvény megsértését jelenti.

Láthattuk, hogy az egyedi személyzeti jogkörben alkotott határozatok feletti jogi kontroll hiánya az Országgyűlés autonómiájának a

JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. HVGORAC, Budapest, 2011. 259. o.

²²⁵ Alaptörvény 3. cikk (3) bekezdés a) pont.

²²⁶ Vö. Alaptörvény 3. cikk (3) bekezdés b) pont.

hatalommegosztás jogállami kereteit feszegető növekedésével jár. Annak ellenére, hogy a vázolt – fiktív – jogsértő határozatok megalkotásától egyelőre tartózkodott a T. Ház, nem elképzelhetetlen az, hogy ebben változás következik be: akár homokszem is kerülhet a törvénygyár fogaskerekei közé, azaz a pusztá figyelmetlenség is elegendő lehet egy (alap)törvényellenes határozat megalkotásához, de az sem zárható ki, hogy a határozathozatalt lebonyolító három vagy négy tisztségviselő – ülésvezető elnök, jegyzők, házelnök, amennyiben nem ő vezette az adott ülést – tudatosan negligálja a határozathozatalra vonatkozó jogi előírásokat. Ez ellen megfelelő politikai korlát sem szerepel az Ogytv.-ben: egyszerű többséggel választott házelnök és/vagy alelnök, a szintén egyszerű többséggel választott jegyzők²²⁷ közül saját belátása szerint jelöli ki szolgálatteljesítésre a jegyzőket, a beosztásuknál pedig a házelnöknek csak törekednie kell arra, hogy az egyik jegyző ellenzéki legyen, erről ténylegesen gondoskodnia nem szükséges.²²⁸ Ez a megengedő szabályozás azt eredményezi, hogy jogszerűen előfordulhat, hogy egy kormánypárti ülésvezető házelnök hirdeti ki egy határozathozatal eredményét, amelyről készült dokumentumot két kormánypárti jegyző és a kormánypárti házelnök írja alá.

A megoldást álláspontom szerint az jelenthetné, ha a jogalkotó – a népszavazás elrendelésével kapcsolatos határozatok mintájára – az Alkotmánybíróság számára hatáskört hozna létre a tisztségviselők megválasztásával kapcsolatos országgyűlési határozatok formai-eljárási szempontú felülvizsgálatára. Az indítványozási joggal egyéni országgyűlési képviselőket kellene felruházni, hogy az alkotmánybíróági kontrollhoz való hozzáférés realitás legyen. Ugyanakkor úgy az indítványozási, mint az elbírálási időszak hosszát a lehető legrovidebben lenne érdemes meghatározni, mivel ezáltal lenne biztosítható az adott tisztség rövid idő alatti betölthetősége. A népszavazás elrendelésével kapcsolatos országgyűlési határozatok felülvizsgálá-

²²⁷ Ogytv. 6. § (1) bekezdés.

²²⁸ Ogytv. 5. § (2).

tára irányuló eljárás mintájára²²⁹ az indítványozási időszak maximális tartamát az országgyűlési határozat közzétételétől számított tizenöt napban látom meghatározhatónak, míg a testület eljárásának harmincnapos határidő szabását tartom elégségesnek. Ez utóbbi az előzetes normakontroll főszabály szerinti elbírálási határidejével azonos²³⁰ úgy, hogy a kinevezések és mandátummegszüntetések tekintetében a normakontroll-eljárásnál egyszerűbb, „csupán” klaszikus jogalkalmazói tevékenységet kellene végeznie az Alkotmánybíróságnak: azt ellenőrizni, hogy az adott határozatot az irányadó eljárás keretében, a vonatkozó szabályok betartásával – így például a kinevezési feltételek, a mandátummegszüntetési okok tényleges fennállása mellett – alkotta-e meg a T. Ház.

4.7. Ülésvezetési aktusok, különös tekintettel a fegyelmi és rendészeti intézkedésekre

Az ülésvezetés egyedi aktusokon keresztül történik, legalábbis az általunk alkalmazott szempont szerint ilyennek kell azokat tekinteni, hiszen címzetti körük zárt. Kétségtelen, hogy az ülésteremben jelen lévő képviselőkhöz intézi a szavait, s – ahogyan arra már rámutattunk – aktusát aktualizálni, azaz későbbi időpontban új címzetti körre vonatkoztatni nem lehet. Még nyilvánvalóbb ez a jelenség, amikor például az ülésvezető elnök felszólít a tárgyra térésre, vagy megvonja a szót egy képviselőtől. Itt is „hiányzik” általában az éppen felszólaló képviselő név szerinti megjelölése, ugyanakkor az aktus címzettje kétségkívül konkrétan azonosítható.

Úgy a plenáris, mint a bizottsági ülések vezetése során az ülésvezető elnök aktusok sokaságával tartja kordában a vita menetét, amelyeket kifejezetten nevesít a HHSz. – például az ülés megnyitá-

²²⁹ Abtv. 33. § (1) bekezdés.

²³⁰ Alaptörvény 6. cikk (6) bekezdés.

sát, a vita lezárását, az ülés berekesztését, vagy éppen a hallgatóság kiutasítását²³¹. Ilyennek tekinthetjük továbbá:

- további vagy ismételt felszólalás engedélyezése;²³²
- kétperces hozzászólás engedélyezése;²³³
- napirenden kívüli felszólalás visszautasítása;²³⁴
- felszólalás engedélyezése személyes érintettség miatt;²³⁵
- tárgyalási szünet elrendelése.²³⁶

Amennyiben az ülésvezető elnök elutasítja a fenti döntésére irányuló kezdeményezéseket, a HHSz. értelmében a kezdeményező kérésére az Országgyűlés vita nélkül határoz. Ez alól azonban kivételt jelent a tárgyalási szünet elrendelése és a napirenden kívüli felszólalás engedélyezése, mert ezen tárgyú ülésvezető elnöki döntésekkel szemben még a plénum döntését sem lehet kérni.

A HHSz. részletesen szabályozza a plenáris ülés vitájának menetét, így a felszólalások sorrendjét, az időkereteket, a vita lezárásának, a klotúrnek a lehetőségét, stb. E szabályok megfogalmazása nem enged mérlegelést az ülést vezető elnöknek, azonban megsértésük esetére a HHSz. semmilyen jogorvoslati lehetőséget nem biztosít. Hangsúlyozni szükséges, hogy a vita nyomán keletkező aktus közjogi érvénytelenségét csak az Alaptörvény-sértő módon lefolytatott vita alapozhatná meg.²³⁷ Az Alaptörvény azonban az Országgyűlés

²³¹ A hallgatóság vagy egy részének kiutasítására rendzavarásuk esetén kerülhet sor [Ogytv. 55. § (3) bekezdés]. A kiutasítás nem minősül sem fegyelmi, sem rendészeti jogkörnek, az Ogytv. azt ezen hatásköröktől elkülönülten, az Országgyűlés működésének nyilvánosságáról szóló fejezetben tárgyalja.

²³² HHSz. 35. § (8) bekezdés.

²³³ HHSz. 38. § (4) bekezdés.

²³⁴ HHSz. 18. § (7) bekezdés.

²³⁵ HHSz. 20. §.

²³⁶ HHSz. 21. §.

²³⁷ A 3149/2013. (VII. 24.) AB határozatban kifejtettekre tekintettel megállapíthatjuk, hogy a testület fenntartotta az Alkotmány hatályosulása alatt kifejlesztett gyakorlatát a közjogi érvénytelenség területén: „Az Alkotmánybíróság már 109/2008. (IX. 26.) AB határozatban rámutatott, hogy az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat (továbbiakban: Házszabály) bármely

tanácskozására nem tartalmaz előírásokat, ráadásul nem kizárólag jogalkotásra irányuló vitát folytathat a T. Ház, így a politikai vita, a kérdés, az interpelláció esetében semmi nem védi a képviselői jogok érvényesülését.

SMUK Péter átfogó problémaként jellemzi a HHSz. megsértéséhez fűződő jogorvoslati lehetőségek hiányát, s megoldási javaslatként a német Grundgesetz 93. cikk (1) bekezdésének 1. pontjában foglalt szabály átültetését javasolja:²³⁸ „A Szövetségi Alkotmánybíróság dönt az alábbi ügyekben: 1. jelen alaptörvény értelmezésével kapcsolatos vita esetén, valamely legfelsőbb szövetségi szerv vagy más érdekeltek jogai és kötelességei terjedelme tekintetében, ha a szervek és az érdekeltek a jelen alaptörvény illetve valamely legfelsőbb szövetségi szerv ügyrendje értelmében saját jogokkal bírnak.” E rendelkezésre alapított alkotmánybíróági gyakorlat azt mutatja, hogy az indítványozás joga a frakciókat illeti meg, amellyel értelemszerűen ellenzéki frakciók élnek. Hangsúlyozni szükséges azonban, hogy Németországban sem elegendő a házszabálysértés az Alkotmánybíróság eljárásához, ahhoz legalább „alkotmányosan kifogásolható intézkedés” jóváhagyása szükséges.²³⁹ Úgy tűnik tehát, hogy az ülésvezetési aktusok érdemi kontrollja csak úgy valósítható meg, ha az Alkotmánybíróság nem

rendelkezésének megsértése nem eredményezi automatikusan a jogbiztonság sérelmét, ezáltal a hibásan megalkotott törvény alkotmányellenességét. Ugyanakkor a jogalkotási eljárás az Alaptörvény sérelmének szintjét elérő bizonyos súlyos mértékű szabálytalansága esetén közjogi érvénytelenség megállapítására kerülhet sor, például a képviselői jogok gyakorlását, kötelezettségeik teljesítését ellehetetlenítő módon megvalósuló napirendről történő értesítés, vagy zároszavazás előtt egy koncepcionális jellegű, átfogó mértékű tartalmi módosítás elfogadása. Az Alkotmánybíróság a jogalkotási eljárás vizsgálata során nem pusztán az eljárási szabálytalanság tényét, hanem annak sajátosságát, illetőleg súlyát is mérlegeli tehát. Az 50/1998. (XI. 27.) AB határozat kimondta, hogy a Házszabály kisebb súlyú megsértése nem tette a szabályszerűen megalkotott törvényt alkotmányellenessé, a kisebb súlyú eljárási hiba nem valósította meg az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság, és vele összefüggésben a jogbiztonság sérelmét.” 3149/2013. (VII. 24.) AB határozat Indokolás IV. pont.

²³⁸ SMUK Péter: *Ellenzéki jogok a parlamenti jogban*. Gondolat, Budapest, 2008. 138–139. o.

²³⁹ SMUK Péter: *Ellenzéki jogok a parlamenti jogban*. Gondolat, Budapest, 2008. 139. o.

kizárólag az alaptörvény-ellenes, hanem a házszabálysértő módon folytatott eljárásban megszülető aktusok megsemmisítésére is vállalkozna, erre hatáskört kapna.

Az ülést vezető elnök ülésvezetési aktusaival szemben az Ogytv. és a HHSz. nagyon szűk körben engedi meg bármilyen kifogás megfogalmazását. Ennek „rendszerinti” eszköze az ügyrendi felszólalás²⁴⁰, amin kívül az ülésvezetés nem is bírálható, előfordulása esetén pedig figyelmeztetés nélkül megvonhatja a szót az elnök a felszólaló képviselőtől. Ennek részleteire a lentebb visszatérünk.

A szűkebb értelemben vett ülésvezetés mellett az ülésvezető fegyelmi jogi és rendészeti jogi eszközeit is itt tárgyaljuk. Ezek az alábbiak:

- a) felszólítás a tárgyra térésre;²⁴¹
 - b) szó megvonása;²⁴²
 - c) rendreutasítás és figyelmeztetés a sértő vagy illetlen kifejezés ismételt használatának következményeire²⁴³;
 - d) az ülésnapról való kizárásra és a tiszteletdíj csökkentésére irányuló javaslattevés;²⁴⁴
 - e) a képviselői jogok gyakorlásának felfüggesztése;²⁴⁵
 - f) az ülés felfüggesztése, berekesztése;²⁴⁶
 - g) kivezetetés.²⁴⁷
- ad a) c) és f)

A felszólítás, és az ülés felfüggesztése, berekesztése olyan fegyelmi intézkedések, amelyekkel szemben semmilyen kontrollmechanizmus nem vehető igénybe.

²⁴⁰ HHSz. 19. §.

²⁴¹ Ogytv. 46. § (1) bekezdés.

²⁴² Ogytv. 46. § (2) bekezdés, 48. § (2) bekezdés.

²⁴³ Ogytv. 48. § (1) bekezdés.

²⁴⁴ Ogytv. 48. § (3) bekezdés, 49. § (4) bekezdés, 50. § (1) bekezdés.

²⁴⁵ Ogytv. 50. § (1) bekezdés.

²⁴⁶ Ogytv. 51. §.

²⁴⁷ Ogytv. 53. § (2) bekezdés.

ad b)

A szó megvonását figyelmeztetésnek kell megelőznie, kivéve, ha a felszólaló az ülést vezető elnök döntését, ülésvezetését kifogásolja. Ha figyelmeztetést követően került sor a szó megvonására, az érintett felszólalónak nincs jogorvoslati lehetősége, amikor azonban az ülésvezetés bírálata miatt alkalmazta ezt a fegyelmi intézkedést az ülésvezető elnök, az Ogytv. biztosít egy *quasi* jogorvoslati lehetőséget: „Az a felszólaló, akitől az ülést vezető elnök felszólítás és figyelmeztetés nélkül vonta meg a szót, kérheti a házszabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottság eseti jellegű állásfoglalását.”²⁴⁸ Az eseti jellegű állásfoglalásnak semmilyen joghatása nincs, így a felszólaló, akitől az ülést vezető elnök HHSz.-ellenesen vonta meg a szót, legfeljebb erkölcsi elégtételt nyerhet.

ad d)

„A kizárásra vonatkozó javaslatról az Országgyűlés vita nélkül határoz. Ha az Országgyűlés határozatképtelen, a kizárásról az ülést vezető elnök határoz. Az ülést vezető elnök az Országgyűlés következő ülésén tájékoztatja az Országgyűlést a kizárásról és annak indokáról. Ezt követően az Országgyűlés vita nélkül határoz az ülést vezető elnök döntésének törvényességéről.”²⁴⁹ A plenáris ülés az Országgyűlés legfőbb döntéshozó szerve, így ezzel az aktussal szemben belső parlamenti kontroll kizárt, de ez működik kontroll fórumként az ülésvezető elnök aktusának vonatkozásában.

A tiszteletdíj csökkentése automatikus jogkövetkezménye az ülésnapról történő kizárásnak, illetve a képviselői jogok felfüggesztésének.²⁵⁰ Emellett azonban önálló fegyelmi büntetésként is funkcionál: „A Házbizottság – egyéb jogkövetkezmény hiányában – bármely tagjának kezdeményezésére a 48. § (3) bekezdésében, a 49. § (4) bekezdésében, az 50. § (1) bekezdésében meghatározott tevékeny-

²⁴⁸ Ogytv. 49. § (1) bekezdés.

²⁴⁹ Ogytv. 48. (4) bekezdés, 49. § (5) bekezdés, 50. § (2) bekezdés.

²⁵⁰ Ogytv. 49. § (6) bekezdés: „Az ülésnapról kizárt képviselő a kizárás napjára tiszteletdíjra nem jogosult.”

ség kifejtésétől számított tizenöt napon belül elrendelheti a képviselő esedékes tiszteletdíjának csökkentését.”²⁵¹ A Házbizottság ezen jogköre a fegyelmi vétség szankcionálásának elmulasztása esetére nyújthat gyógyírt. Külön rendelkezés hiányában a házbizottsági döntés egyhangú, így ellenzéki jogi aggályok sem merülnek fel ezzel kapcsolatban. Pont az egyhangú házbizottsági döntéshozatal miatt érdekes, hogy a házbizottsági határozattal szemben az érintett képviselő – az arról szóló értesítésről történő tudomásszerzéstől számított öt munkanapon belül – kérheti a Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottságtól a döntés hatályon kívül helyezését. A Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottság a képviselő kérelméről annak beérkezését követő tizenöt napon belül dönt. Ha a Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottság a képviselő kérelmének helyt ad, akkor a képviselő esedékes tiszteletdíja nem csökken, és az eljárás megszűnik. Ha a Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottság a kérelmének nem ad helyt vagy arról az előírt határidőben nem dönt, – az Országgyűlés ellenkező döntésének hiányában – a képviselő esedékes tiszteletdíja a házbizottsági döntésben megállapított mértékben csökken. A képviselő kérheti az Országgyűléstől a házbizottsági döntés hatályon kívül helyezését, ha a Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottság a képviselő „fellebbezési” kérelmének nem adott helyt, vagy arról az előírt határidőben nem döntött. Az Országgyűlés a kérelem benyújtását követő ülésén, vita nélkül határoz.²⁵²

A Házbizottság kontrollfóruma tehát a Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottság, de a végső szó a plenáris ülésé. Ez az eljárásrend arra utal, hogy a Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottságot a jogalkotó valódi jogorvoslati fórumnak tekinti, s kevésbé politikai döntéshozónak. A bizottság mint kontrollfórum – elsősorban személyi össze-

²⁵¹ Ogytv. 51/A. § (1) bekezdés.

²⁵² Ogytv. 51/A. §.

tétele miatt – azonban nem biztosítja azt, hogy jogi, és nem politikai szempontból ítélik meg az ülést vezető elnök aktusát, még akkor sem, ha az Ogytv. értelmében a Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottság paritásos elven szerveződik.²⁵³ Tulajdonképpen emiatt állapítja meg SMUK Péter is azt, hogy a fegyelmi és rendészeti jogi aktusok „politikai jellegű jogalkalmazás” termékei.²⁵⁴

ad e)

A képviselői jogok felfüggesztésére tett javaslat csak akkor alkalmazható szankció, ha a képviselő egy ülésszak alatt ismételten:

- az Országgyűlés ülésén fizikai erőszakot alkalmazott, illetve
- közvetlen fizikai erőszakkal fenyegetett, arra hívott fel, vagy
- más kivezettetését akadályozta.

A képviselői jogok felfüggesztéséről a plenáris ülés dönt,²⁵⁵ azonban a tiszteletdíj csökkentésénél bemutatott utólagos házbizottsági, bizottsági, illetve plenáris ülési eljárásra szintén sor kerülhet,²⁵⁶ így arra e helyütt csak visszatulunk.

ad g)

A kivezettetéssel – mint az egyetlen, ülésvezetéssel összefüggésben említhető rendészeti jogi eszközzel – szemben politikainak minősíthető kontrollt biztosít az Ogytv.:²⁵⁷ *„Az a képviselő, akivel szemben az ülést vezető elnök rendészeti intézkedést alkalmazott, kifogást nyújthat be a Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottsághoz, amely nyolc napon belül kivizsgálja a kifogást, és vizsgálá-*

²⁵³ Ogytv. 17. § (4) bekezdés.

²⁵⁴ Lásd SMUK Péter: *Ostrom vagy felújítás alatt? A véleményszabadság új határai*. In Közjogi Szemle 2013/2. 32. o.

²⁵⁵ Ogytv. 50. § (5) bekezdés.

²⁵⁶ Ogytv. 51/A. §.

²⁵⁷ A kivezettetést az ülésvezető elnök az Őrség igénybe vételével foganatosítja, azonban jogorvoslati lehetőséget csak az Őrség intézkedésével szemben biztosít az Ogytv., amely elbíráláskor elméletileg nem vizsgálható, hogy az elnök jogszerűen utasította-e az Őrséget döntésének végrehajtására (lásd Ogytv. 142. §).

tának eredményéről jelentést tesz az Országgyűlésnek.” A bizottság pedig vagy megerősíti az ülést vezető elnök döntését, vagy „ha az ülést vezető elnök rendészeti intézkedését megalapozatlannak találja, elrendeli e tény jegyzőkönyvbe foglalását, és mentesíti a képviselőt a fegyelmi büntetés esetleges következményei alól”.²⁵⁸

4.8. Egyéb egyedi aktusok

E pontban kell kitérnünk azokra az egyedi aktusokra, amelyek részletesebb elemzést nem igényelnek, vagy azt már részben – más, de hasonló aktustípus vonatkozásában – megtettük.

Ülésvezetésen kívüli rendészeti aktus kibocsátására a házelnök jogosult. Ennek keretében külső jogalanyokkal szembeni fellépésre is sor kerülhet, ezen aktusok – legyenek fizikai vagy nem fizikai jellegűek – címzetti köre zárt: „Az Országház, az Országgyűlés Irodaháza, valamint az Országgyűlés Hivatalának elhelyezésére szolgáló épületek területére történő belépést a házelnök engedélyezi.”²⁵⁹ Ezen „épületek területére belépők és ott tartózkodók [a vonatkozó házelnöki rendelkezésekben megállapított] kötelezettségeiket nem teljesítik, akkor belépésük megtagadható, illetve onnan kivezethetők. A házelnök döntése alapján az ilyen személynek [ezen] épületek területére történő belépését meg lehet tagadni.”²⁶⁰ A belépés megtagadása esetére az Ogytv. semmilyen jogorvoslati formát nem biztosít, sőt arra is fel kell hívunk a figyelmet, hogy a törvény nem írja elő a házelnök döntésének formáját – még írásbeliségét sem. Ehhez képest az ülésvezetési jogkörhöz kapcsolódó rendészeti jogi eszközökkel szemben igénybe vehető bizottsági, illetve plenáris ülési kontrollformák kifejezetten jogállaminak tűnnek. Ugyancsak figyelemre méltó, hogy korábban a házelnök kitiltó döntésének időbeli hatálya korlátozott volt

²⁵⁸ Ogytv. 54. § (4)–(5) bekezdés.

²⁵⁹ Ogytv. 54. § (1) bekezdés.

²⁶⁰ Ogytv. 54. § (6) bekezdés.

– méghozzá két heti tartamban –, addig a hatályos előírások nem tartalmazzák a kitiltás időtartamát.

A HHSz. 29. § (3) bekezdése szerint a nem szabályszerű²⁶¹ irományt – így az önálló és nem önálló indítványokat, továbbá az Országgyűléshez vagy a házelnökhöz érkezett olyan beadványt, amelynek iromány-nyilvántartásába vételét a házelnök elrendelte – a házelnök visszautasítja. A „visszautasított iromány benyújtója – ha kérését legalább öt képviselő támogatja – a visszautasítástól számított öt munkanapon belül kérheti a házszabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottság eseti jellegű állásfoglalását”.²⁶² Ezen állásfoglalással szemben – szintén legalább öt képviselő támogatásával – az Országgyűlés döntése kérhető.²⁶³

Üdvözlendő a HHSz. megoldása e házelnöki döntéssel kapcsolatos kontrollmechanizmus szabályozásában, mivel a régi HHSz. semmilyen jogorvoslati lehetőséget nem biztosított a visszautasított indítványok vonatkozásában. Az iromány-visszautasítási jog kidolgozatlan eljárásjogi háttere így diszkrecionális jogkört teremtett a házelnök számára, amely egyúttal kisebbségvédelmi aggályokat is felvetett. Különösen igaz ez annak tükrében, hogy a képviselői jogállás egyik alapeleme az indítványtétel joga,²⁶⁴ amely ezzel kiüresíthető volt. Figyelemre méltó a négy ciklus magyar parlamenti gyakorlatán alapuló statisztika²⁶⁵ is, amelyből egyértelműen látszik,

²⁶¹ A szabályszerűség felőlel formai és tartalmi kritériumokat is az alábbiak szerint a HHSz. 29. § (1)–(3) bekezdései alapján:

- az irománynak tárgyalásra, határozathozatalra, illetve a házszabályi rendelkezésekben előírt feladat teljesítésére, kötelezettség végrehajtására alkalmasnak kell lennie;
- az irományt formanyomtatványon kell benyújtani, ha ezt a házelnök előírta;
- az iromány nem sértheti az Országgyűlés tekintélyét.

²⁶² HHSz. 29. § (4) bekezdés.

²⁶³ HHSz. 29. § (5) bekezdés.

²⁶⁴ Vö. SZENTE Zoltán: *Az Országgyűlés tagjainak jogállása*. In JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I. Századvég*, Budapest, 2009. 679. o.

²⁶⁵ Forrás: PINTÉR Péter – SZABÓ Zsolt: *Visszautasított képviselői indítványok az Országgyűlésben – avagy sérti-e az Országgyűlés tekintélyét a humor?* In *Közjogi Szemle* 2014/4. 38. o.

hogy az indítványok visszautasítása szinte kizárólag az ellenzéki képviselőket sújtotta.

<i>ciklus</i>	<i>visszautasított indítványok száma</i>	<i>ebből ellenzéki</i>
1998–2002	14	14
2002–2006	51	50
2006–2010	34	34
2010–2014	51	51

Ahogy a rendészeti aktusokkal kapcsolatban arra már rámutatunk, a bizottsági, illetve hasonlóan a plenáris ülési „fellebbezési fórumok” „csak” politikai jellegű kontrollmechanizmust képesek biztosítani, tehát előremutató jellege ellenére a hatályos szabályozás e megoldása sem nevezhető jogorvoslatnak. A HHSz. új jogintézménye életre is kelt a parlamenti praxisban, amelyről az Igazságügyi Bizottság 5/2014-2018.IUB eseti jellegű állásfoglalása (2015. április 27.)²⁶⁶ is tanúskodik. Ez egyúttal jól mutatja a „politikai jogalkalmazás” sajátosságát: az állásfoglalás meglehetősen sommásan – ténybeli és jogi indokolás nélkül – tartalmazza a bizottság döntését.²⁶⁷ Azt tehát nem tudjuk meg belőle, hogy milyen zsinórmércét alkalmaz a bizottság az Országgyűlés tekintélyének sérelme vonatkozásában, nem ismerjük meg az ügy hátterét, amelyek a parlamenti esetjog kialakításában komoly jelentőségre tehetnének szert. Véleményem szerint ezt a jogfejlesztési lehetőséget érdemes lenne kihasználnia a mindenkori házszabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizott-

²⁶⁶ Forrás: az Igazságügyi Bizottság honlapja: <http://www.parlament.hu/documents/10181/211949/5-2014-2018+IB+eseti+allasfoglalas/fc962da7-75e4-4d42-bcf7-aa8cb0440372> (letöltés ideje: 2015. július 8.)

²⁶⁷ A nevezett ügyben született állásfoglalásból annyit tudunk meg, hogy „[a] bizottság megállapítja, hogy a vad védelméről szóló T/4151. számon benyújtott törvényjavaslat sérti az Országgyűlés tekintélyét, ezért tárgyalásra és határozathozatalra nem alkalmas. Erre való tekintettel el a bizottságnak az az álláspontja, hogy a törvényjavaslat visszautasításának helye volt.”

ságnak, amely egyrészt a jogbiztonság, másrészt a cizellált parlamenti szokásjog kialakítása szempontjából is hasznos lenne.

Annak ellenére, hogy az interpelláció is irománynak számít, így az irományok szabályszerűségére visszautasításra vonatkozó előírásokat arra is alkalmazni kell, az interpelláció visszautasításáról a HHSz. 121. §-a külön rendelkezik:²⁶⁸ (1) A képviselő az Alaptörvényben meghatározott személyekhez a feladatkörükbe tartozó ügyben intézhet interpellációt. (2) Az interpellációt a címzett megjelölésével kell benyújtani. (3) Az interpellációban címszerűen kell megjelölni annak tárgyát. Az interpellációnak tartalmaznia kell az annak alapjául szolgáló tények és körülmények közlését. (4) A házelnök – hivatalból vagy az interpellált kérelmére – visszautasítja azt az interpellációt,

a) amelyet nem az (1)–(3) bekezdés szerint nyújtottak be, vagy

b) amelynek elhangzása esetén az Országgyűlésről szóló törvény 48. §

(1) bekezdése szerinti rendreutasításnak²⁶⁹ lenne helye.”

A házelnöki visszautasítás alapja formai és tartalmi ok lehet: a (4) bekezdés előző bekezdésekre visszautaló szabálya álláspontom szerint ugyanis arra is feljogosítja a házelnököt, hogy arról döntsön, hogy az interpellálandó feladatkörébe tartozik-e az interpelláció tárgya. Ez utóbbi lehetőség pedig nyilvánvalóan túlmutat a formai szempontok vizsgálatán. A házelnök ezen aktusa szintén *lex imperfecta* jellegű, amin az sem enyhít, hogy az interpelláció visszautasításáról az azt benyújtó képviselőt és az Országgyűlést a következő ülésnapon tájékoztatni kell.

²⁶⁸ Az indítványok és az interpellációk visszautasításának külön szabályozását már az 1994-es házszabályban is megfigyelhettük, tehát ebben nem hozott változást az új HHSz.

²⁶⁹ Ogytv. 48. § (1) bekezdés: „Azt a felszólalót, aki felszólalása során az Országgyűlés tekintélyét vagy valamely személyt, csoportot – így különösen valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséget – sértő vagy illetlen kifejezést használ, az ülést vezető elnök rendreutasítja, egyidejűleg figyelmezteti a sértő vagy illetlen kifejezés ismételt használatának következményeire.”

Érdemes rövid jogtörténeti kalandozást tennünk az indítványok és interpellációk visszautasítási indikációinak területén, hogy a hatályos szabályozás „eredetét” jobban megismerhessük. A HHSz. 29. § (3) bekezdése, illetve a 121. § (4) bekezdés b) pontja – utóbbi az Ogytv. 48. § (1) bekezdését felhíva – egyaránt „az Országgyűlés tekintélyét vagy valamely személyt, csoportot – így különösen valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséget – sértő vagy illetlen kifejezés” használatához köti az indítvány visszautasítását. Ez azért különösen fontos, mert a házszabályreformot megelőzően nem házszabályi rendelkezésen, hanem szokásjogi forráson nyugodott e visszautasítási indikáció. Az Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottság 22/2010-2014. AIÜB. általános érvényű állásfoglalása (2012. október 1.) mondta ki ugyanis, hogy: „[a] házelnök részére a HHSZ 97. § (4) bekezdésében biztosított – indítvány visszautasítására irányuló – jog gyakorlását megalapozza, ha az indítvány tárgyalásra és határozathozatalra alkalmatlan. A nyilvánvalóan komolytalan és sértő tartalmú indítvány megtárgyalása összeegyeztethetetlen az Országgyűlés tekintélyével. Az ilyen indítvány visszautasítása a házelnöknek az Ogy.tv. 2. § (1) bekezdésében foglalt feladatából következő joga és kötelessége.” Ez az általános érvényű állásfoglalás tehát kifejezett tételes jogi alap nélkül korlátozta a képviselői indítványtételi jogosultságot, így már ezért is jogszerűtlennek kellett azt tekinteni. Itt kell megjegyeznünk, hogy ezen állásfoglalásnak rövid idő alatt alkalmazási gyakorlata is kialakult, 2012-ben 2013-ban három, ellenzéki képviselők által benyújtott interpellációt is visszautasított erre tekintettel a házelnök.²⁷⁰

²⁷⁰ Az I/10860 számú, „Zsidó gárda működhet, Magyar Gárda nem?” című interpellációt Lenhardt Balázs, a Jobbik képviselője nyújtotta be 2013. április 23-án, s a házelnök 2013. május 3-án utasította azt vissza [forrás: az Országgyűlés honlapjának irománykeresője: http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_adat?p_ckl=39&p_izon=10860 (letöltés ideje: 2014. január 25.)].

Az I/10968 számú, „Lett a nemzetnek 1500 trafikosa?” című interpellációt Szanyai Tibor MSZP-s képviselő 2013. április 30-án nyújtotta be, s a házelnök 2013. május 6-án utasította vissza [forrás: az Országgyűlés honlapjának irománykeresője: http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_adat?p_ckl=39&p_izon=10968 (letöltés ideje: 2014. január 25.)].

Elismerve a komolytalan és/vagy sértő tartalmú indítványoknak az Országgyűlés tekintélyét romboló hatását, arra is rá kell mutatnunk, hogy a visszautasítás intézménye előzetes tartalmi szűrő intézményesítését jelenti.²⁷¹ Mindemellett korábban az állásfoglalásban, jelenleg a házszabályi rendelkezésekben szereplő fogalmak – különösen az Országgyűlés tekintélye – bizonytalanok, így a házelnök, a bizottság, illetve a plenáris ülés a széles mérlegelési jogukkal akár ki is üresíthetik a képviselői indítványtételi jogosultságot. Nem véletlen, hogy külföldi házszabályok is *ultima ratió*ként alkalmazzák a visszautasítás intézményét.²⁷²

A zárt ülés jegyzőkönyvének minősítésével és a jegyzőkönyv megismerésével, illetve kiigazításával kapcsolatos házelnöki, jegyzői és ülésvezető elnöki döntések²⁷³ jogi formája – az országgyűlési épületekbe való belépést megtagadó házelnöki aktushoz hasonlóan – szintén tisztázatlan.

Az I/11235 számú, „... Elmondom hát mindenkinek” című interpellációt Szanyi Tibor MSZP-s képviselő 2013. május 21-én nyújtotta be, s a házelnök 2013. május 27-én utasította vissza [forrás: az Országgyűlés honlapjának irományszerzője: http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_adat?p_ckl=39&p_izon=11235 (letöltés ideje: 2014. január 25.)].

²⁷¹ A tartalmi megfelelés mérlegelésével összefüggésben meggyőzően érvel Pintér Péter és Szabó Zsolt amellett, hogy indokolt nagyobb toleranciát mutatni a provokatív, figyelemfelkeltő, vagy éppen komolytalan interpellációkkal szemben, mint amilyet az ilyen jellegű törvényjavaslatokkal szemben. A különbségtétel következő okait jelölik meg: egyrészt a törvényjavaslat elfogadása esetén a jogrendszerbe is beépül, ezért az komolyabb következményekre vezethet. Másrészt azt is hangsúlyozzák, hogy a komolytalan tartalmú törvényjavaslatnak a beterjesztőjének sem feltétlenül célja, hogy javaslatát a T. Háznak elfogadja. Márpedig a törvényalkotás „eredményre irányuló” tevékenység, amelyben a tanácskozás csak eszköz, s nem cél – ellenben a politikai vitával –, azaz a törvényjavaslatról szóló vita értelmét vesztené. Más kérdés, hogy az előterjesztő szándéka aligha ismerhető meg. Lásd PINTÉR Péter – SZABÓ Zsolt: *Visszautasított képviselői indítványok az Országgyűlésben – avagy sérti-e az Országgyűlés tekintélyét a humor?* In *Közjogi Szemle* 2014/4. 40. o.

²⁷² PINTÉR Péter – SZABÓ Zsolt: *Visszautasított képviselői indítványok az Országgyűlésben – avagy sérti-e az Országgyűlés tekintélyét a humor?* In *Közjogi Szemle* 2014/4. 37. o.

²⁷³ HHSz. 132–133. §.

Az e pontban felsorolt aktusok jogi formáját *de lege ferenda* mindeképpen szabályozni kell, lehetőség szerint egyedi határozati forma előírásával. Ez az előfeltétele ugyanis annak, hogy ezen aktusok felett valamilyen kontrollmechanizmus kialakítható legyen.

Kötelező egyedi állásfoglalás kibocsátására az Ogytv. 61. §-a biztosít lehetőséget a házszabályi rendelkezések értelmezéséhez: „A házszabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottság – saját döntése alapján – általános érvényű vagy eseti jellegű állásfoglalást hoz.”²⁷⁴ A kötelező erő forrása a 61. § (6) bekezdés, amely szerint az „Országgyűlés ellenkező határozatáig a házszabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottság állásfoglalását alkalmazni kell”. Az állásfoglalással szemben a plenáris üléshez lehet fordulni. Érdekes, hogy az Ogytv. a bizottsági állásfoglalás fenntartása céljából is lehetővé teszi a plenáris üléshez fordulást,²⁷⁵ hiszen – a plenáris ülés állásfoglalás elutasításáról szóló határozatának meghozataláig – az állásfoglalás a fentiek szerint kötelező.

Nehezen besorolható típust képeznek az ún. más jogági aktusok. Ilyeneknek azokat tekintem, amelyeket nem az országgyűlési működéshez szorosan kapcsolódó normák töltenek meg tartalommal. Elsősorban polgári jogi jogügyleteket sorolok ide, amelyek alanya az Országgyűlés oldaláról a Hivatal vagy az Őrség lehet, így például az Országgyűlés működéséhez szükséges eszközök beszerzését. A polgári jogi ügyletekben a Hivatal vagy az Őrség mellérendelt – nem a közjogra jellemző ügybeni alá-fölérendeltségi – jogviszony alanya. Az általuk kötött szerződések, megtett jognyilatkozatok az adott jogviszonyok vonatkozásában kötelező, ez indokolta ebben az aktuscsoportban való elhelyezésüket.

²⁷⁴ Ogytv. 61. § (4) bekezdés.

²⁷⁵ Ogytv. 61. § (5) bekezdés: „Az általános érvényű állásfoglalás ismertetésétől, illetve az eseti jellegű állásfoglalás kiküldésétől számított tizenöt napon belül bármely képviselőcsoport, illetve – ha a kérését legalább öt képviselő támogatja – bármely független képviselő kérheti az Országgyűlés döntését. A kérelem az állásfoglalás elutasítására vagy fenntartására irányulhat. Az Országgyűlés a kérelemről annak beérkezését követő harminc napon belül határoz.”

Szintén más jogágak normái szabályozzák a hivatali alá-fölérendeltségi jogviszonyokat „élettel megtöltő” utasításokat, amelyek *quasi* közigazgatási aktusok. A hivatali szervezetben megnyilvánuló irányítási, vezetési jogviszonyok igénylik a közigazgatás világából ismert egyedi döntéseket.²⁷⁶ Ezek a közigazgatási jogból ismert belső vezetési aktusok,²⁷⁷ „nem parlamenti jogi jogalanyt”, azaz a szervezethez képest külső jogalanyt nem érintenek. A belső vezetési aktusok feletti kontroll a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. tv. által szabályozott²⁷⁸, s így akár az adott egyedi aktus törvényességének rendes bírósági vizsgálatára is sor kerülhet.²⁷⁹ Az Őrség irányítása szintén utasításokon keresztül valósul meg.²⁸⁰ Ezen utasításokra a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló törvényt, a köztisztviselőkre és közalkalmazottakra vonatkozó törvényeket kell alkalmazni²⁸¹, így az utasítással szembeni esetleges jogorvoslat lehetőségét is ezek határozzák meg.

Az Őrség intézkedési jogkörét, illetve az intézkedésekkel szemben igénybe vehető jogorvoslatokat az Őrségre mint parlamenti jogi aktus kibocsátójára vonatkozó pontban már ismertettem, így ehelyütt csak utalok az ott írtakra.

²⁷⁶ Vö. SZENTE Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*. Atlantisz, Budapest, 2010. 68. o.

²⁷⁷ Lásd: PATYI András: *A közigazgatás működésének jogi kérdései*. In PATYI András – VARGA Zs. András: *Általános közigazgatási jog*. Dialóg-Campus, Budapest–Pécs, 2009. 217. o.

²⁷⁸ A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. tv. 2. §-a – törvény eltérő rendelkezésének hiányában – az Országgyűlés Hivatala és az Országgyűlési Őrség köztisztviselőjének és közszolgálati ügykezelőjének közszolgálati jogviszonyára is e törvény rendelkezéseit rendeli alkalmazni. Jelenleg nincs hatályban e törvénytől eltérő felelősségi szabályt tartalmazó törvény.

²⁷⁹ 2011. évi CXCV. tv. 190. §.

²⁸⁰ Ogytv. 132. § (1) bekezdés a) pont: „A parancsnok az Országgyűlési Őrség személyi állománya számára utasítást adhat.”

²⁸¹ Az alkalmazandó jogszabály attól függ, hogy az adott személy milyen jogviszony keretében lát el munkát az Őrségen belül. Lásd Ogytv. 128. § (1) bekezdés.

4.9. Az Alkotmánybíróság jelenlegi és lehetséges szerepe a parlamenti aktusok jogi kontrolljában

A kötelező parlamenti jogi aktusok vizsgálatának végére érve megállapíthatjuk, hogy számos olyan kötelező aktust – úgy normatívát, mint egyedit – ismertünk meg, amelyekkel szemben jogi kontroll nem vehető igénybe. Azt is láthattuk, hogy Németországban a Szövetségi Alkotmánybíróság folytathatja le a parlamenti aktusok jogi szempontú vizsgálatát, amely felöleli az Alkotmánynak és a házszabálynak való megfelelés kontrollját is. Ugyanakkor arról sem feledkezhetünk meg, hogy az Alaptörvény hatálybalépésével egyidejűleg az alkotmányjogi panasz intézményének is újabb változatai jelentek meg. A következőkben az alkotmányjogi panasz típusainak parlamenti jogi aktusokkal szembeni igénybevételének lehetőségeit vesszük számba, valamint azt, hogy az Alkotmánybíróság mennyiben lenne megfelelő kontroll fórum a parlamenti jogi aktusok széles körű felülvizsgálatára.

4.9.1. AZ ALKOTMÁNYJOGI PANASZ IGÉNYBEVÉTELÉNEK LEHETŐSÉGEI

Akár általánosabb kontextusban is felvethető lenne az alkotmányjogi panasz alkalmazhatóságának kérdése az olyan parlamenti aktusokkal kapcsolatban, amelyekkel szemben egyébként jogorvoslati lehetőséget nem biztosítanak az irányadó jogforrások, azonban – elsősorban a fentebb kifejtett aggályok, illetve bemutatott német megoldás miatt – e helyütt, az ülésvezetési aktusok témakörével összefüggésben tárgyalom azt.

Az Abtv. 26–27. §-ai alapján a következő megállapításokat tehetjük: Az Abtv. 26. § (1) bekezdése²⁸² és a 27. §-a²⁸³ által szabályozott alkotmányjogi panasz-típusok igénybevételének feltétele, hogy az adott ügyben bírói döntés szülessen, amelynek az ülés vezető elnök, vagy egyéb parlamenti jogi jogalany aktusát aligha tekinthetjük.²⁸⁴

Erre figyelemmel az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz²⁸⁵ alkalmazhatóságát kell vizsgálnunk. Ez ugyanis nem követel meg bírói döntést az indítvány befogadhatóságához, elegendő az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása, vagy jogalkalmazás nélküli hatályosulása. Ilyen alkotmányjogi panaszt már fogadott be, s bírált el érdemben a testület, így született meg például a 10/2013. (IV. 25.) AB határozat, a 3206/2013. (XI. 18.) AB határozat és a 3207/2013. (XI. 18.) AB határozat.

A 10/2013. (IV. 25.) határozat alapjául tíz független képviselő által előterjesztett alkotmányjogi panasz szolgált, amelyben indítványozták a HHSz. frakcióalakításra vonatkozó, módosított szabá-

²⁸² Abtv. 26. § (1) bekezdés: „Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordulhat az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán

a) az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és

b) jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.”

²⁸³ Abtv. 27. §: „Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés

a) az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és

b) az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.”

²⁸⁴ E problémára lentebb részletesen kitérek.

²⁸⁵ Abtv. 26. § (2) bekezdés: „Az (1) bekezdéstől eltérően, az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja, illetve az Alaptörvény VII. cikk (2) bekezdése alapján, ha

a) az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és

b) nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.”

lyainak megsemmisítését. Arra hivatkoztak, hogy a frakcióalakítás „csengőszámanak” 12-re emelése és annak előírása, hogy csak azon párt képviselői alakíthatnak frakciót, amely az előző választáson országos listát állított és mandátumot szerzett, sérti az Alaptörvényt. Számunkra igazán az érdekes e helyütt, hogy a házelnököt helyettesítő alelnök OE/237-1/2012. számú határozata – amelyben elutasításra került a képviselők frakció-alakítási kérelme – volt az az aktus, amelyre hivatkozással felvethető volt a HHSz. Alaptörvény-ellenessége, hiszen ez alkalmazta az alaptörvény-ellenesnek vélt normát, így a vélt jogsérelem „közvetlenül, bírói döntés nélkül” következhetett be.

A bírói döntés hiánya tehát nem lehet akadálya a panasz befogadhatóságának, így áttérhetünk a következő feltétel vizsgálatára: kifejezetten jogszabály alaptörvény-ellenessége esetén van helye ilyen eljárásnak. A fenti ügyben pontosan ez vált kérdésessé: a közjogi szervezetszabályozó eszköznek minősülő HHSz.-re alapított alkotmányjogi panasz befogadható-e annak ellenére, hogy az nem jogszabály. Ezt a kérdést megoldja az Abtv. 37. § (2) bekezdése, amely a következőket mondja ki: *„Az Alkotmánybíróság [...] alkotmányjogi panasz alapján [...] felülvizsgálja a közjogi szervezetszabályozó eszközöknek [...] az Alaptörvénnyel, illetve nemzetközi szerződéssel való összhangját. Az indítványozókra, az eljárásra és a jogkövetkezményekre a jogszabályok felülvizsgálatára vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.”* Minderre tekintettel a HHSz. vélt alaptörvény-ellenességére történő hivatkozás az érdemi alkotmánybírósági vizsgálatra alkalmassá tette a képviselők indítványát.

A 3206/2013. (XI. 18.) AB határozat és a 2307/2013. (XI. 18.) AB határozat alapjául szolgáló indítványok fegyelmi büntetéseket kiszabó határozatokon keresztül az Ogytv. több, fegyelmi jogi rendelkezését támadták. Az igénybe vett alkotmányjogi panasztípus ezekben az ügyekben is az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti „közvetlen panasz” volt. Ezekkel kapcsolatban jogforrási kérdés sem merült fel az Ogytv. törvényi formájának köszönhetően, így az indítvány érdemi vizsgálatra alkalmasnak bizonyult.

Ugyan a fent említett három ügyben sikerült az indítványozóknak olyan alkotmányjogi panasz-típust találnia, amely hozzáférést biztosított az alkotmánybírószági kontrollhoz, sajnálatos módon azokat az alkotmányjogi panaszokat, amelyek nem törvényi vagy normatív határozati rendelkezések, hanem egyéb parlamenti aktus alaptörvény-ellenességét valószínűsítik, az Alkotmánybíróság nem fogadhatja be: az Abtv. 26. § (1) és (2) bekezdése²⁸⁶ szerinti alkotmányjogi panasz-típusok azért nem feltétlenül alkalmazhatók, mert nem biztos, hogy a kibocsátásának alapjául szolgáló Ogytv. vagy HHSz. alaptörvény-ellenes, hanem maga az azokat alkalmazó aktus. Így például ha továbbra is 10 főnek biztosította volna a HHSz. a frakcióalakítási jogot és egyéb feltételt nem támasztott volna, de a Házelnök határozatában mégsem ad helyt a képviselők frakcióalakítási kérelmének, fel sem merülhetett a HHSz. frakcióalakításra vonatkozó rendelkezéseinek alaptörvény-sértő jellege. Egy ilyen helyzetre az Abtv. 27. §-a szerinti, „valódi alkotmányjogi panasz” sem jelentene megoldást, hiszen az kifejezetten bírói döntést követel meg, amelytől valamennyi parlamenti jogi aktus messze esik.

Ugyanígy irányadónak vélem az egyedi határozatokra nézve is az alkotmányjogi panasz-típusok alkalmazhatatlanságát, amennyiben maguk az aktusok, nem pedig a kibocsátásuk alapjául szolgáló norma alaptörvény-ellenes. A legkönnyebben a közvetlenül az Alaptörvényen nyugvó egyedi határozatok példáján látható be az alkotmányjogi panasz korlátozott alkalmazhatósága. Így az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés g) pontjában szabályozott hatáskörében²⁸⁷

²⁸⁶ Nagyon fontos tulajdonsága az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti alkotmányjogi panasznak, hogy az visszautal az (1) bekezdésre, attól „csak” annyiban tér el, hogy bírói döntést nem követel meg a befogadhatósághoz, azt azonban igen, hogy jogszabály – vagy az Abtv. 37. § (2) bekezdésére tekintettel közjogi szervezetszabályozó eszköz – legyen alaptörvény-ellenes. Ha nem az alapul fekvő norma, hanem az azt alkalmazó aktus alaptörvény-ellenes, az Alkotmánybíróság ezen hatáskörében eljárva tehetetlen.

²⁸⁷ Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés g) pont: „[Az Országgyűlés] feloszlátja az alaptörvény-ellenesen működő képviselőtestületet.” Alaptörvény 35. cikk (5) bekezdés a teljes feloszlátási eljárást leírja: „Az Országgyűlés a Kormány – az Alkotmánybír-

eljárva az Országgyűlés jogilag felülvizsgálhatatlan döntést hoz. Az az egyedi országgyűlési határozat²⁸⁸ ugyanis, amely feloszlát egy, az Alkotmánybíróság szerint alaptörvénykonform módon működő önkormányzati képviselő-testületet, vagy fordítva: egy, az Alkotmánybíróság szerint alaptörvény-ellenesen működő önkormányzati képviselő-testület feloszlátásától tartózkodik,²⁸⁹ annak ellenére nem lehet jogi felülvizsgálat tárgya, hogy az abban rendezett kérdésben az Alkotmánybíróság is megnyilvánult. Ennek oka, hogy nem vehető fel az országgyűlési aktus alapjául szolgáló norma, azaz az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés g) pontjának alaptörvény-ellenessége – ami ugye az alkotmányjogi panasz igénybevételének feltétele –, csak magáé a normát alkalmazó aktusé, azaz egyedi határozaté.

ság véleményének kikérését követően előterjesztett – indítványára feloszlattja az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testületet.”

²⁸⁸ Ahogyan az Alkotmány, úgy az Alaptörvény megfogalmazásából sem következik kényszerítően, hogy e döntést egyedi határozati vagy törvényi formában hozza-e meg a T. Ház: „Önmagában az, hogy a 19. § (3) bekezdésének [vagy az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdésének – E. Cs.] hatásköri listájában az alkotmányellenesen működő helyi képviselő-testület feloszlátásának jogköre a törvényalkotási hatáskörtől elválasztva, külön tételként szerepel, nem kényszerítő erejű érv a feloszlátási döntés nem törvényi formája mellett, hiszen az Országgyűlés a felsorolásban szereplő más jogköreit is – a költségvetés elfogadását [...] és a közkegyelmet [...] – törvényhozással gyakorolja. Másrészt a szóban forgó ügy jelentősége – közvetlenül választott helyi képviseleti szerv megbízatásának megszüntetése – indokoltá tenné a törvényi formát, ráadásul ebben az esetben megnyílna az alkotmánybírósági absztrakt normakontroll lehetősége is.” [forrás: JAKAB András – PATYI András – SZENTE Zoltán – SÜLYÖK Gábor: *Az Országgyűlés hatáskörei*. In JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I. Századvég*, Budapest, 2009. 623. o.] Ugyanakkor az egyetlen önkormányzati képviselőtestület feloszlátási döntését az Országgyűlés határozati formában hozta meg: 66/1992. (X. 16.) OGY határozat Tiszaderzs Község Önkormányzati Képviselő-testülete feloszlátásáról, így ehelyütt állhat példaként közvetlenül Alaptörvényen nyugvó egyedi országgyűlési határozatra.

²⁸⁹ Nyilvánvalóan kicsi az esélye annak, hogy az Országgyűlés tartózkodjon a képviselőtestület feloszlátásától: mivel a feloszlátásra irányuló eljárás kezdeményezésére a Kormány jogosult – s mivel ellentétes alaptörvényi rendelkezés hiányában egyszerű többséget igénylő döntésről van szó –, alaposan feltehető, hogy a kormánytöbbség a Kormány indítványát elfogadja.

A megoldást valamennyi fenti, „jogorvoslat-hiányos” esetre az Abtv. 26. § (2) bekezdéséből és 27. §-ából gyúrt „hibrid” alkotmányjogi panasz jelentene, amely bármilyen alaptörvény-ellenes döntéssel szemben utat nyitna az alkotmánybíróági eljárás irányába. Ennek lehetőségét a következő pontban részletesen vizsgálom.

Itt kell utalnunk egy relatíve egyszerűen megítélhető befogadhatósági korlátról is. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése ugyanis előírja, hogy az *„alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül, a 26. § (2) bekezdésében meghatározott esetben az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan napon belül lehet írásban benyújtani.”* Az Ogytv. és a HHSz. normáinak vélelmezett alaptörvény-ellenessége esetén igénybe vehető alkotmányjogi panasz-típus is csak az adott rendelkezés hatálybalépésétől fél évig áll az érintettek rendelkezésére: ha ezen határidőn belül nem alkalmazzák azt, akkor az alkotmánybíróági felülvizsgálat az utólagos normakontrollra korlátozódik. A 3206/2013. (XI. 18.) AB határozat és a 3207/2013. (XI. 18.) AB határozat alapjául szolgáló panaszok is éppen, hogy belefértek e határidőbe: a vonatkozó rendelkezések 2013. január 1-jén léptek hatályba, míg a panasz benyújtására június 28-án került sor.²⁹⁰ Az Abtv. 30. § (4) bekezdése szerint a 180 napos határidő alól kivétel sem tehető: *„... a 26. § (2) bekezdésében meghatározott esetben az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan nap elteltével alkotmánybíróági eljárás megindításának nincs helye.”* Ahogyan a két említett alkotmánybíróági határozat is példája is mutatja, a „jogszabály hatálybalépése” alatt a panasszal támadott jogszabályi rendelkezést érti a testület, tehát az adott jogszabály módosításainak hatálybalépésének dátuma az irányadó.

Ugyancsak a befogadhatóság érdemi korlátjaként funkcionál az érintettség és a panasz által felvett kérdés alapvető alkotmányjogi probléma-jellege. Az előbbivel kapcsolatban megállapítható, hogy

²⁹⁰ Lásd 3206/2013. (XI. 18.) AB határozat 8. bekezdés és a 3207/2013. (XI. 18.) AB határozat 8. bekezdés.

„egy indítvány megalapozásához az érintettség tekintetében nem elegendő az, hogy az indítványozó a jogszabály hatálya alatt áll, az rá is vonatkozik, a közvetlen érintettséghez tényleges, igazolható, személyes jogsérelmet kell megjelölni”.²⁹¹ E közvetlen érintettség köszön vissza a 3206/2013. (XI. 18.) AB határozatban és a 2307/2013. (XI. 18.) AB határozatban is: ugyan az indítványozó országgyűlési képviselő valamennyi olyan passzusát megjelölte az Ogytv.-nek, amelynek alapján frakciójába tartozó képviselőkkel szemben fegyelmi jogi szankciót foganatosítottak, panaszainak csak azon részeit fogadta be a testület, amelyek olyan Ogytv.-beli rendelkezéseket támadtak, amelyek alapján magát az indítványozót is szankcionálták.²⁹² BITSKEY Botond és GÁRDOS-OROSZ Fruzsina szerint részben az érintettséghez „kapcsolódó kérdés, hogy alkotmányjogi panaszt csak alapjog sérelmére lehet-e alapozni, vagy más, az Alaptörvényben biztosított, de nem alapvető jogra, esetleg egyéb alkotmányos értékre is. Ez utóbbi problémát mindenekelőtt a jogállamiság, jogbiztonság sérelmére alapított alkotmányjogi panasz ügyek emelik ki.”²⁹³ Ez utóbbi megállapítás, tehát az, hogy alaptörvénybe foglalt jog mellett az Alkotmánybíróság alkotmányos értékekre hivatkozó alkotmányjogi panaszokat is befogad, némileg tágítja az egyébként roppant szűkre szabott alkotmányjogi panasz lehetőségeit.

Az Abtv. 29. §-a szerint „[a]z Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be”. A parlamenti aktusok esetén kizárt bírósági vizsgálat miatt ennek második fordulatára kell koncentrálnunk, azaz az „alapvető jelentőségű alkotmányjogi kérdés” követelményére. Különösen, hogy „az Alkotmánybíróság szinte minden esetben az Abtv. 29. §-a alapján, az

²⁹¹ BITSKEY Botond – GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: A befogadható alkotmányjogi panasz. – Az első hónapok tapasztalatai. In Alkotmánybírósági Szemle 2012/1. 94. o.

²⁹² Lásd 3206/2013. (XI. 18.) AB határozat 11. bekezdés és 3207/2013. (XI. 18.) AB határozat 11. bekezdés.

²⁹³ BITSKEY Botond – GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: A befogadható alkotmányjogi panasz. – Az első hónapok tapasztalatai. In Alkotmánybírósági Szemle 2012/1. 94. o.

alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés hiánya miatt utasította vissza az indítvány befogadását".²⁹⁴ E megállapítás általánosan, valamennyi alkotmányjogi panasz-ügyre vonatkozik, s arra utal, hogy ez a befogadhatóság gumiszabálya. Ugyan a parlamenti aktusokkal foglalkozó alkotmánybírószági határozatokban nem hivatkozott az Alkotmánybírószág az Abtv. 29. §-ára mint visszautasítási okra,²⁹⁵ de ettől függetlenül nagy mozgásteret biztosít az Alkotmánybírószágnak.

A fentiek alapján megállapíthatjuk, hogy parlamenti aktusokkal szemben az alkotmányjogi panasz-típusok közül csak az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti „közvetlen panasz” alkalmazható, amely miatt egyrészt számos aktus alkotmányossági – és egyéb jogi – kontroll nélkül marad, másrészt pedig e panasztípushoz kapcsolódó általános korlátok is – mint a panasz benyújtásának határideje, az érintettség és a releváns alkotmányjogi kérdés szűrői – a befogadhatóság esélyeit szűkítik. Mindebből adódik a kérdés, hogy éppen a jogorvoslat hiányára hivatkozással nem támadható-e meg – akár utólagos normakontrollra irányuló indítvánnyal, akár valamelyik alkotmányjogi panasz-típus benyújtásával – a HHSz. és/vagy az Ogytv. A gazdag alkotmánybírószági gyakorlatban ilyen témájú határozatot is találhatunk. Még az Ogytv. hatálybalépése előtt született az 50/2003. (XI. 5.) AB határozat, amelyben a testület az Alkotmány jogorvoslati jogot szabályozó 57. § (5) bekezdéséhez rendkívül széles értelmezési tartalmat társított, így az tanulságos lehet ma is. Ugyanakkor a fent már hivatkozott 3206/2013. (XI. 18.) AB határozat és 2307/2013. (XI. 18.) AB határozat alapját részben pont a jogorvoslati jog hiánya képezte. Különösen azért érdekes a 2003-as és 2013-as határo-

²⁹⁴ BITSKEY Botond – GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: *A befogadható alkotmányjogi panasz. – Az első hónapok tapasztalatai.* In Alkotmánybírószági Szemle 2012/1. 95. o.

²⁹⁵ A 10/2013. (IV. 25.) AB határozatban nem tért ki a befogadhatóság ezen szempontjára a testület, a 3206/2013. (XI. 18.) AB határozatban és 3207/2013. (XI. 18.) AB határozatban pedig kimondta, hogy „[a]lapvető alkotmányjogi jelentőséggel bír az, hogy az Alkotmánybírószág állást foglaljon a képviselői szólásszabadság és a parlamenti fegyelmi jog határai tekintetében.” lásd: 3206/2013. (XI. 18.) AB határozat 12. bekezdés és 3207/2013. (XI. 18.) AB határozat 12. bekezdés.

zatok egybevetése, mert azok a parlamenti aktusok jellegét – a jogszabályváltozásoktól függetlenül – teljesen ellentétesen ítélték meg.

Az 50/2003. (XI. 5.) AB határozat alapját több indítvány képezte, ezek közül az egyik egy alkotmányjogi panasz volt, amely kifogásolta, hogy a parlamenti vizsgálóbizottsági jelentéssel szemben nem biztosított a jogalkotó jogorvoslati lehetőséget. Az Alkotmánybíróságnak hidat kellett vernie a vizsgálóbizottsági jelentés és a jogorvoslati jog között, amelynek kihívása abban rejlett, hogy az Alkotmány 57. § (5) bekezdés csak bírósági, közigazgatási és más hatósági döntésekkel szemben követelte meg,²⁹⁶ tehát e kategóriák egyikébe kellett sorolnia a vizsgálóbizottsági jelentést. Ezt a következőképpen tette meg a testület: „Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint a vizsgálatot végző országgyűlési bizottságok tevékenysége közhatalmi jogalkalmazói tevékenységnek minősül. Az e tevékenység során hozott, az állampolgárok és más személyek jogait, kötelezettségeit és jogos érdekeit érintő döntésekkel szembeni jogorvoslat követelménye az Alkotmány 57. § (5) bekezdéséből származik.”²⁹⁷ Az Alkotmánybíróság tehát azzal indokolta a vizsgálóbizottság munkájának közhatalmi tevékenységnek minősítését, hogy a vizsgálóbizottság más személyek jogait, kötelezettségeit és jogos érdekeit érintő döntéseket hoz. Sajnos alkotmányos követelményt *expressis verbis* nem fogalmazott meg a testület, de a fenti idézetből egyértelműen kimutatható, hogy az Alkotmánybíróság nem az aktus formális megjelöléséhez, hanem az aktus hatásához – azaz esetleges jogsértő jellegéhez – kötötte a jogorvoslat biztosításának kötelezettségét. E gondolatmenet alapján az ülésvezetési aktus, sőt minden más parlamenti aktus is hatósági döntés kell, hogy legyen, mivel elvileg alkalmasak arra, hogy mások jogait sértsék.

²⁹⁶ Alkotmány 57. § (5) bekezdés: „A Magyar Köztársaságban a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. A jogorvoslati jogot – a jogviták ésszerű időn belüli elbírálásának érdekében, azzal arányosan – a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény korlátozhatja.”

²⁹⁷ 50/2003. (XI. 5.) AB határozat Indokolás II/3.2.3. pont.

Már közvetlenül az 50/2003. (XI. 5.) AB határozat megszületését követően sem tűnt valószínűnek, hogy az Alkotmánybíróság az abban kikövezett úton haladna. Ennek oka, hogy a testület döntése már megjelenésekor erősen negatív kritikát kapott a szakirodalomban. HALMAI Gábor például egyenesen alkotmánybíróági hatáskörtúllépésről írt: „A hatásköri szabályok e tudatos áthágásai pedig egyediül azt a végső célt látszottak szolgálni, hogy az alkotmánybírák alkotmányellenesnek minősíthessenek és megsemmisíthessenek egy kétségtől politikai célokat szolgáló és alkotmányosan valóban aggályos, ám az Alkotmánybíróságról szóló törvény alapján sajnálatosan nem kezelhető országgyűlési határozatot. Hajlamosak vagyunk azt mondani, hogy ennyi szabályszegés már nem aktivizmus, hanem a hatáskörök túllépése.”²⁹⁸

A parlamenti jogi aktusokkal kapcsolatos jogorvoslati jog problémájával 2013-ban találkozott újra a testület, azonban ekkor nem a vizsgálóbizottsági jelentések, hanem fegyelmi jogi határozatok vonatkozásában. A 3206/2013. (XI. 18.) AB határozat alapjául szolgáló indítvány részben a véleménynyilvánítás szabadságának fegyelmi szankciókkal való megsértésére, részben a fegyelmi jogi határozatokkal szembeni jogorvoslati jog hiányában megnyilvánuló alaptörvény-sértésre hivatkozott. Számunkra ez utóbbi releváns most. Az Alaptörvény szerint ugyanis „[m]indenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti”.²⁹⁹ Így a kérdés 10 évvel a 2003-as alkotmánybíróági határozat után – és az Alaptörvény hatálybalépése ellenére – is ugyanaz maradt: ölt-e bírósági, hatósági, vagy más közigazgatási döntési formát egy országgyűlési aktus. Erre – a fegyelmi jogi döntések vonatkozásában – komolyabb mérlegelés nélkül nemmel felelt az Alkotmánybíróság: „Mivel az Országgyűlés fegyelmi döntései – amelynek alkotmányos alapját az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése teremti meg – nem minősülnek sem bírósági, sem

²⁹⁸ HALMAI Gábor: Államszervezeti és hatásköri aktivizmus? In *Fundamentum* 2004/1. 103. o.

²⁹⁹ Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés.

hatósági, sem közigazgatási döntésnek, az ilyen döntésekkel szembeni jogorvoslat hiánya önmagában nem eredményez alaptörvény-ellenes helyzetet.”³⁰⁰ Ezt a megállapítást szinte szó szerint ismétli meg a 3207/2013. (XI. 18.) AB határozat is,³⁰¹ így kialakultnak tekinthetjük az Alkotmánybíróság gyakorlatát a fegyelmi jogi döntések/aktusok jellegének megítélésével kapcsolatban: azok *sui generis* jellegűek, sem bírósági, sem hatósági, sem más közigazgatási döntésnek nem minősülnek.

Kérdés, hogy a fegyelmi jogi határozatok sajátos jellege irányadó-e valamennyi parlamenti jogi aktus tekintetében, vagy vannak olyanok, amelyek hatósági döntésnek tekinthetők. Kódos választ ad erre a 3206/2013. (XI. 18.) AB határozat: „Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában a parlament döntéseivel szembeni jogorvoslat hiányát a vizsgálatot végző országgyűlési bizottságok tevékenysége kapcsán állapította meg. Ennek kapcsán az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a vizsgálatot végző országgyűlési bizottságok tevékenysége – mivel azok közhatalmi jogalkalmazói tevékenységnek minősülnek – során hozott, az állampolgárok és más személyek jogait, kötelezettségeit és jogos érdekeit érintő döntésekkel szembeni jogorvoslat követelménye az Alkotmányból származó követelmény.”³⁰² Az Alkotmánybíróság tehát utalt – bár szám szerint nem hivatkozott – az 50/2003. (XI. 5.) AB határozatra. Azonban nem egyértelmű, hogy ezzel mi volt a célja, illetve e deklarációnak milyen következményei vannak. A fenti idézet vajon azt hivatott-e igazolni, hogy a testület gyakorlata nem tört meg a 2013-as határozatokkal, s azok összeegyeztethetők, így arra utal, hogy a vizsgálóbizottsági jelentések hatósági döntés jellegét,

³⁰⁰ 3206/2013. (XI. 18.) AB határozat 39. bekezdés.

³⁰¹ 3207/2013. (XI. 18.) Ab határozat 41. bekezdés: „Mivel az Országgyűlés fegyelmi döntései – amelynek alkotmányos alapját az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése teremti meg – nem minősülnek sem bírósági, sem hatósági döntésnek (és értelemszerűen nem minősül az Országgyűlés döntése közigazgatási döntésnek sem), az ilyen döntésekkel szembeni jogorvoslat hiánya önmagában nem eredményez alaptörvény-ellenes helyzetet.”

³⁰² 3206/2013. (XI. 18.) AB határozat 43. bekezdés Ugyanígy fogalmazott a testület a 3207/2013. (XI. 18.) AB határozatban is. 3207/2013. (XI. 18.) Ab határozat 45. bekezdés.

illetve a megfogalmazott alkotmányos követelményt továbbiakban is fenntartja? Álláspontom szerint az 50/2003. (XI. 5.) alkotmányos követelményéhez ragaszkodó interpretáció azt jelentené, hogy valamennyi, állampolgárok és más személyek jogait, jogos érdekeit és kötelezettségeit érintő döntéssel szemben jogorvoslatot kellene megkövetelnie a testületnek. Ekkor azonban ebbe a körbe kellene vonni valamennyi országgyűlési aktust – így a fegyelmi határozatokat is –, lévén az országgyűlési képviselők is állampolgárok, s a fegyelmi határozat érinti jogait, kötelezettségeiket. Azt azonban tudjuk, hogy a fegyelmi döntések nem hatósági döntések. Tehát a 2003-as és a 2013-as alkotmánybírósági határozatok aligha feleltethetők meg egymásnak. Ez a megközelítés azt is jelentené, hogy bizonyos országgyűlési aktusok két csoportot alkotnának: lennének hatósági döntésnek minősülő, illetve *sui generis* aktusok. Ez aligha tartható álláspont, ahogyan azt is meg kellett volna magyaráznia az Alkotmánybíróságnak, hogy az Ogytv. vizsgálóbizottsági jelentéssel szembeni jogi kontrollt kizáró rendelkezései miként fésülhetők össze az 50/2003. (XI. 5.) AB határozat követelményével. Minderre tekintettel valószínűbbnek tartom, hogy – a kevésbé jól sikerült – alkotmánybírósági utalásból az 50/2003. (XI. 5.) AB határozattól való elszakadást kell kiolvasnunk, s valamennyi országgyűlési aktus viszonylatában tagadnunk kell azok hatósági jellegét.

Amennyiben az Alkotmánybíróság valamilyen okból visszatérne az 50/2003. (XI. 5.) AB határozat szellemiségéhez, s megalapozottnak tartana egy, a házszabályi rendelkezések hiányos jogorvoslati rendszerére hivatkozó indítványt, az alaptörvény-ellenes helyzet megszüntetése érdekében szinte semmit sem tehetne: az alaptörvény-ellenesség ugyanis mulasztásban nyilvánul meg, amelyet orvosolni csak jogalkotással lehet, így a testület határidő tűzésével szólíthatná fel az Országgyűlést a hiányzó szabályok megalkotására, amely kikényszeríthetetlen.³⁰³

³⁰³ Van olyan mulasztása az Országgyűlésnek amelynek már 1995 nyarán eleget kellett volna tennie. A 17 éves „adósság” jelzésén kívül tehetetlen az Alkotmány-

4.9.2. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG MINT LEHETSÉGES „HÁZSZABÁLY-BÍRÓSÁG”

A házsabályreform során nagy hangsúlyt fektetett a jogalkotó arra, hogy az országgyűlési aktusokkal kapcsolatos kontroll lehetőségét bővítse. Erre alapvetően két megoldás kínálkozott: az egyik – német mintára – a házsabály-bírószági hatásköröknek az Alkotmánybírósághoz telepítése, míg a másik az Országgyűlésen belüli kontrollforum kialakítása. Ahogyan már fentebb is olvashattuk, a parlament az utóbbi mellett döntött, azonban érdemes számba venni az egyes alternatívák pro és kontra érveit is.

Utóbbi megoldás mellett szól az, hogy az Alkotmánybíróság hagyományosan igyekszik elzárkózni az Országgyűlés belső viszonyaiba való beavatkozástól, amelyet kiválóan bizonyít az, hogy a formai szempontból felül nem vizsgálható parlamenti aktusokkal szemben csak egyszer lépett fel hatáskörét kitágítva,³⁰⁴ de e döntéséből sem lett „precedens”, későbbi, azonos tárgyú határozataiban a taláros testület visszatért az országgyűlési autonómiát tiszteletben tartó álláspontjához.³⁰⁵

Az Országgyűlésen belül azonban a „házsabály-bírószágnak” olyan szervezeti megoldást kellene találni, amely biztosítja a pártatlan eljárást, avagy – SMUK Péter már idézett kifejezését továbbgondolva – a politikai jellegű jogalkalmazást politikai jellegétől megfosztja.³⁰⁶ Ez a törekvés a pártelven működő Országgyűlésen

bírószág, hiszen nem szoríthatja jogalkotásra a T. Házat. forrás: az Alkotmánybíróság honlapjának „mulasztások” menüpontja: <http://www.mkab.hu/kozerdeku-ada-tok/mulasztasok> (letöltés ideje: 2013. szeptember 24.)

³⁰⁴ Lásd 50/2003. (XI. 5.) AB határozat.

³⁰⁵ 3206/2013. (XI. 18.) AB határozat, 3207/2013. (XI. 18.) AB határozat.

³⁰⁶ Ezzel ellentétes álláspontot képvisel Kiss László alkotmánybíró, aki a 3206/2013. (XI. 18.) AB határozathoz fűzött különvéleményében amellet érvel, hogy a parlamenti jog szabályainak érvényesülését megfelelően biztosítja már egy belső parlamenti kontrollforum is. Ezzel arra tesz javaslatot, hogy „elsőfokú” döntést valamely bizottság hozzon, míg „másodfokon” a plenáris ülés. Egyetérttek Kiss Lászlóval abban, hogy „a felelősségre vonásra módot adó törvényi rendelkezések

belül szélmalomharcnak tűnik. Egy speciális, házsabály-bírósként eljáró bizottságot ugyan létre lehetne hozni, de ügyelni kellene arra, hogy tagságában a „független” szakértők legyenek szavazati túlsúlyban, a képviselők inkább tájékoztató funkcióval vehetnének részt egy ilyen bizottság működésében. Érdekes kérdést vet fel a nem-képviselő tagok megbízatása időtartamának ideális szabályozása. Ha ugyanis a megbízatási időt elcsúsztatnánk a ciklusokhoz képest – ami a nem-képviselő tagok, így az egész bizottság függetlensége szempontjából mindenképpen indokolt lenne –, akkor csak névleg maradna a parlament szerve egy ilyen fórum, ténylegesen inkább az Alkotmánybírósághoz hasonlítana a jogállása. Ez utóbbi természetesen csak akkor lenne igaz, ha a nem-képviselő tagok összeférhetetlenségére, mandátumuk keletkezésére és megszűnésére szintén függetlenségüket garantáló szabályok vonatkoznának: például államfői jelölés, minősített többség általi választottság, visszahívhatóság tilalma.

Ha tehát a nem politikai jellegű jogalkalmazásra megfelelőnek tűnő parlamenti fórum csak „*quasi* alkotmánybíróági” formában hozható létre, célszerűbbnek tűnik az egyébként is funkcionáló tájárós testületet házsabály-bíróági hatáskörrel felruházni. Emellett szól még a már többször említett német példa is. A házsabály-bíráskodás Alkotmánybíróságra ruházása kétségtelenül az országgyűlési autonómia rovására lenne megvalósítható, de ez a korlátozás a parlamenti jog tényleges érvényesülését biztosíthatná. Ahogyan arra Christopher WOLFE az amerikai Legfelsőbb Bíróság státusával összefüggésben rámutat, a „*quis custodiet ipsos custodes*” problémája, azaz a(z alkotmány)bíróági felelőtlenség intézménye nem jelenti a testület korlátok nélküli hatalmát, hiszen annak „közösségi

hemzsegek a határozatlan (jog) fogalmaktól (s ennek megfelelően nagy tere nyílik a szubjektív, szabad belátáson alapuló döntéshozatalnak)” [lásd: 3206/2013. (XI. 18.) AB határozat Kiss László alkotmánybíró különvéleménye, 86. bekezdés], pont a tág mérlegelés miatt látom veszélybe kerülni a képviselői jogokat, amin az sem feltétlenül segít, hogy a határozatlan jogi fogalmakat nem egyéni, hanem testületi, de ugyanúgy politikai jellegű jogalkalmazásra utaljuk.

ellenőrzése” biztosított: létszámáról, hatásköreiről, határozatainak végrehajtásáról kormányzati döntés születik, s a fékét vesztő bíróságot végső soron alkotmánymódosítással lehet megzabolázni.³⁰⁷ Ha belegondolunk, WOLFE megállapításai a hatalommegosztás magyar rendszerére is igazak, így a törvénymegsemmisítés jogával egyébként is rendelkező Alkotmánybíróság hatalmi pozícióját a parlamenti jogalkalmazási jellegű aktusok felülvizsgálatának joga érdemben nem befolyásolná.

Ha elfogadjuk az Alkotmánybíróságot a házszabály-bíráskodás alkalmas fórumának, azt is meg kell határoznunk, hogy milyen feltételekkel lehessen igénybe venni ezt a típusú jogvédelmet, s annak milyen jogkövetkezmények alkalmazására lenne jogosult a testület. A szabályozás sarokpontjainak az alábbiakat tekintem:

- Visszagondolva eddigi megállapításainkra, láthattuk, hogy a más jogi eszköznek minősülő normatív aktusok és az egyedi határozatok viszonylatában mutattuk ki a jogorvoslati eljárás hiányát. Ebből következik, hogy *de lege ferenda* ezekkel szemben mindenképpen meg kell teremteni az alkotmánybírósági eljárás lehetőségét.
- Az egyedi aktusokkal szembeni fellépés indokolja, hogy a szabályozás mintájaként az alkotmányjogi panaszt vegyük alapul. A korábban felvetett „hibrid alkotmányjogi panasz” értelemszerűen a parlamenti jogon kívüli döntéseket is felölelné, ezért az eljárás tárgyi hatályát a parlamenti szervek aktusaira érdemes szűkíteni.
- Az Alkotmánybíróság a megtámadott parlamenti aktus Alaptörvénnyel, jogszabállyal, illetve házszabályi rendelkezéssel való összhangját vizsgálhatná felül.

³⁰⁷ WOLFE, Christian: *Alkotmánybíráskodás és demokrácia*. In PACZOLAY Péter (szerk.): *Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés*. Rejtjel, Budapest, 2005. 132–133. o. WOLFE természetesen az *impeachment*-et is említi, amely magyar viszonylatban kizárt: az alkotmánybíró mentelmi jogának felfüggesztéséről ugyanis az Alkotmánybíróság teljes ülése dönt. Az *impeachment*-ben rejlő különbség ellenére is meggyőzőnek vélem Wolfe elméletét a parlamentáris berendezkedésünkben is.

- Az eljárás kezdeményezésére egyéni országgyűlési képviselők felhatalmazását látom a legcélravezetőbbnek, viszont az eljárás megindítására a lehető legkisebb időközot érdemes biztosítani, hogy az aktusok megtámadhatóságából eredő bizonytalanság minél rövidebb ideig tartson. Figyelembe véve az alkotmánybíróági vizsgálat relatíve egyszerűen megítélhető jellegét, megfontolandónak vélem az Alkotmánybíróság számára az előzetes normakontroll eljárásban alkalmazott elbírálási határidő bevezetését is.
- Az Alkotmánybíróság döntésének következménye minimálisan a jogsértő aktus megsemmisítése kell, hogy legyen. Léteznek azonban olyan aktusok, amelyek pusztá megsemmisítése nem elegendő. Ilyenek például a jogellenes ülésvezetési aktusok, hiszen az azok által befolyásolt eljárások megismétlésére való kötelezés elmaradása praktikusán az alkotmánybíróági döntés jogkövetkezményének hiányát jelentené.
- Az eljárást azokban az esetekben is biztosítani kell, amelyekben a jogsértő helyzetet egy aktus kibocsátásának elmulasztása idézi elő.
- Az alkotmánybíróági eljárás igénybevételeének feltétele kell, hogy legyen a parlamenti belső kontrollmechanizmusok kimerítése.
- Ügyelni kell az Alkotmánybíróság (ügy)teherbíró képességére is, ami miatt megalapozottnak látok egy, a testület által rugalmasan értelmezhető szűrő beépítését, mint amilyen jelenleg az „alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés” az alkotmányjogi panasz esetén.³⁰⁸

³⁰⁸ Abtv. 29. §.

4.10. Deklaratív aktusok

Az Országgyűlés működését gyakran a munkaparlament-vitaparlament jelzőkkel illetik, azt kifejezván, hogy a T. Ház a törvényalkotásra vagy egyéb funkciók – például ellenőrzés – gyakorlására helyezi-e a hangsúlyt.³⁰⁹ Függetlenül azonban attól, hogy melyik funkciócsoport érvényesül erőteljesebben, a másik elemeiről sem feledkezhetünk meg. Így az aktustan világában is meg kell jelenítenünk azokat a parlamenti döntéseket, amelyek nem jogalkotásra irányulnak. Ezek között említem a politikai nyilatkozatot és a – nem kötelező – bizottsági állásfoglalásokat, valamint a bizottsági tájékoztatókat.

Politikai nyilatkozat kibocsátására a HHSz. alapján kerülhet sor: „A politikai nyilatkozat elfogadásához a jelen levő képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”³¹⁰ Természete szerint a politikai nyilatkozat semmilyen formában nem rendelkezik kötelező erővel – nem is jogforrás –, így aligha meglepő, hogy a jogrendszer semmilyen jogorvoslati fórumot nem biztosít ezekkel szemben.³¹¹ A kötelező erő hiánya nem jelenti azt, hogy a politikai nyilatkozat tartalma ne lehetne jogsértő. Ebben az esetben elsősorban személyiségi jogi jogsértés képzelhető el, de elméletileg nem zárható ki semelyik, verbálisan elkövethető jogsértés sem. A politikai nyilatkozatért való polgári jogi felelősség megállapíthatóságát az Országgyűlés jog- és perképességének hiánya akadályozza meg, így a politikai nyilatkozat gyakorlatilag jogi kontroll nélkül marad.³¹²

³⁰⁹ Lásd például SMUK Péter: *A magyar parlament fejlődésének tendenciái 1990–2010*. In KUKORELLI István – SMUK Péter: *A magyar Országgyűlés 1990–2010*. Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2010. 116. o.

³¹⁰ HHSz. 82. § (2) bekezdés.

³¹¹ Az Alaptörvény, az Ogytv. és a HHSz. bevett megoldása, hogy *quasi* jogorvoslati fórumként a plenáris ülést jelöli meg, jelen esetben kiesik, mert a HHSz. már idézett 88. § (1) bekezdése szerint a politikai nyilatkozattervezetet relatív többséggel a plenáris ülésen kell elfogadni.

³¹² Megjegyezhető, hogy a magyar parlamenti jog kevésbé kedvelt aktusa a politikai nyilatkozat, a 2010–2014-es ciklusban négy politikai nyilatkozatterve-

Parlamenti jogunk legújabb fejleménye, hogy a politikai nyilatkozatokat határozati formában bocsátja ki a T. Ház.³¹³ Erre szolgál példaként az „Üzenet az Európai Unió vezetőinek” című határozat, amely az Európai Unió migránsválsággal kapcsolatos politikai felelősségét taglalja, ezért tartalmilag a politikai nyilatkozatnak minősíthetjük azt.³¹⁴ A tartalom és forma elválása miatt ezen „politikai határozatok” esetleges jogi kontrolljánál felmerülhet az, hogy azokat a formájuk vagy tartalmuk szerint minősítsék-e, s bírálják-e el. A kérdés azonban akadémiai: ha a dokumentum tartalmát tekintenék meghatározónak, akkor azzal mint politikai nyilatkozattal szemben bármilyen jogi kontroll kizárt volna. Amennyiben a formát tekintenék determináló jelentőségűnek, akkor mint egyedi országgyűlési határozattal szemben nem lenne helye jogi kontrollmechanizmus lefolytatásának, kivéve, ha kibocsátásának alapjául szolgáló norma volna alaptörvény-ellenes. Azonban a tételes jog ezen parlamenti hatáskört teremtő szabályával – konkrétan a HHSz. 82. § (2) bekezdésével – kapcsolatban nehezen lehetne alkotmányossági aggályt megfogalmazni, így megállapíthatjuk, hogy a határozati formában elfogadott politikai nyilatkozatokkal szemben is kizárt minden jogi kontrollmechanizmus.

A bizottsági állásfoglalásokkal már foglalkoztunk, azonban csak kötelező formáikkal. Az Ogytv. szerint kibocsátható állásfoglalások többsége nem rendelkezik kötelező erővel, sőt meghozatalukkal az adott eljárás le is zárul, így például a plenáris ülés döntését előké-

zetet nyújtottak be (P/16, P/1891, P/6940, P/11397), amelyek közül – az ellenzéki képviselők által benyújtott – a P/6940 irományszámút kivéve az Országgyűlés el is fogadott. forrás: az Országgyűlés honlapjának irománykeresője: http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_iromany.irom_lekerd_egysz?P_CKL=39&P_TIP=NULL&P_FOTIP=null&P_FOTIP=P (letöltés ideje: 2013. szeptember 25.)

³¹³ Ugyanakkor az Országgyűlés 2014-18-as ciklusának iromány-nyilvántartásában továbbra is találhatóunk „hagyományosan” besorolt politikai nyilatkozatokra vonatkozó javaslatokat, ezeket azonban nem is tárgyalta a parlament. Lásd: P/1197, P/1840, P/2415, P/4478.

³¹⁴ 36/2015. (IX. 22.) OGY határozat, az Országgyűlés iromány-nyilvántartásában is a határozatokhoz sorolták H/5984 szám alatt.

szító aktusokként sem tekinthetünk rájuk.³¹⁵ A bizottságok jog- és perképességének hiánya okán ezek is osztják a politikai nyilatkozatok sorsát: nem vehető igénybe vele szemben semmilyen jogi kontrollmechanizmus.

4.11. *Döntés-előkészítő aktusok*

A döntés-előkészítő aktusok kategória bevezetését a parlamenti jog speciális aktusai indokolták, amelyek léte az Országgyűlés testületi döntéshozó szerv-jellegéből adódik. Egyrészt a parlamenti munka professzionális jellege, másrészt annak átláthatósága megköveteli, hogy a jogalanyokra – legyenek a parlamenti jog szempontjából belsők vagy külsők – nézve kötelező döntések megszületése is szabályszerű, követhető legyen. Erre szolgálnak a különféle irományok. Az irománynak nincs tételes jogi fogalma³¹⁶ – azt a parlamenti gyakorlat fejlesztette ki és alkalmazza –, és pontos jelentéstartalma sem tisztázott. SOLTÉSZ István és PAPP István szerint „az iktatott indítványt régi parlamenti kifejezéssel irománynak nevezzük”.³¹⁷ Eszerint az indítvány és az iromány fogalma egybeesik. Pontosítja ezt a definíciót az Országgyűlés honlapján található meghatározás: „A parlamenti köznyelvben az indítványokat és az irományokat azonos fogalomnak tekintik. Lényegében ez így is van. Az irományok döntő többségét az indítványok teszik ki. (Egy példa a különbségre: A kormány egy ülészakra szóló törvényalkotási programja iromány, bekerül a rendszerbe, hogy a képviselők is megismerhessék, de nem indítvány, mivel sem az Ország-

³¹⁵ Így például: Ogytv. 15. § (4) bekezdés: „Az állandó bizottság a feladatkörét érintő bármely kérdést – az Országgyűlés felkérése vagy saját elhatározása alapján – megtárgyalhat, és abban állást foglalhat. Az állandó bizottság az állásfoglalását bizottsági tájékoztatóban nyilvánosságra hozhatja.”

³¹⁶ Ennek ellenére a kifejezés a tételes jogban megjelenik: Ogytv. 56. § (2) bekezdés, 60. § (1) bekezdés e) pont, HHSz. 144. § (3)–(4) bekezdés.

³¹⁷ PAPP István – SOLTÉSZ István: *Az Országgyűlés működésének rendje*. In SOLTÉSZ István (szerk.): *Az Országgyűlés. Parlamenti Módszertani Iroda*, Budapest, 2009. 198. o.

gyűlés, sem a bizottságai nem tárgyalják meg.)”³¹⁸ Ez utóbbi megállapítás ma is igaz, az Ogytv. 38. §-a alapján a Kormány törvényalkotási programjáról csak tájékoztatja a T. Házat, amely erről nem szavaz.

Az indítványok formája jogilag kötött – hiszen a HHSz. 29–30. §-ai tartalmazzák azok szabályszerűségére vonatkozó követelményeket –, de kötelező erő nem társul hozzájuk, és mindenképpen valamely szerv döntésének alapjául szolgálnak – önálló indítványok –, vagy döntését befolyásolni törekednek – nem önálló indítványok –, így elkülönített csoportba sorolásukat indokoltnak tartom. Kifejezetten üdvözlendő, hogy a HHSz. 27. § (1) bekezdése az önálló, míg a 28. § nyomán a HHSz. 2. melléklete a nem önálló indítványokat tételesen is felsorolja, segítve ezzel a parlamenti aktusok áttekinthetőségét. Utóbbi azért is kiemelendő, mert a házszabályreform legnagyobb hatást a törvényalkotási eljárásra gyakorolt, létrehozva új, a parlamenti jog számára addig ismeretlen szerveket és ezeknek új aktusait – gondoljunk például a törvényalkotási bizottság összegző módosító javaslatára és jelentésére. Az új aktustípusok megjelenése esetén pedig a rendszerezhetőség fokozott jelentőséggel bír. Az új aktustípusok részletezésére e mű nem tér ki, ugyanis a parlamenti autonómiát nem érintik, s aktustani besorolásuk sem okoz nehézséget. Ennek oka, hogy az irományok mint döntés-előkészítő dokumentumok az Országgyűlés belső kontrollmechanizmusának hatókörét elvileg nem lépik át: amennyiben az indítványokat nem szabályszerű formában nyújtják be, a házelnök azokat visszautasítja³¹⁹, ahogyan arra már fentebb rámutattunk, s ugyancsak elemeztük a lehetséges kontroll eszközeit is. Az irományok feletti kontroll jellemzőbb útja a parlamenti – nyilvánvalóan politikai – mérlegelés: elfogadásuk, vagy elutasításuk. Nem zárható ki azonban – bár ilyen-

³¹⁸ Forrás: az Országgyűlés honlapjának „Az iromány fogalma” menüpontja: <http://www.parlament.hu/irom37/iromanyok.htm> (letöltés ideje: 2013. szeptember 7.)

³¹⁹ HHSz. 29. § (3) bekezdés.

re példát nem találtam³²⁰ – az iromány tartalmának jogellenes volta. Ebben az esetben álláspontom szerint az iromány benyújtójának felelőssége éled fel, s amennyiben képviselő a betérjesztő, akkor a képviselői felelősségre vonatkozó általános előírásokat, tehát az immunitás szabályait kell alkalmazni.

A döntés-előkészítő aktusok óriási csoportjából érdemes kiemelni a vizsgálóbizottsági jelentéseket, mert az ezekkel kapcsolatos kontrollmechanizmus igénye időről időre felmerül. A vizsgálóbizottságok működésének záró aktusával,³²¹ a jelentéssel kapcsolatban az Ogytv. egyértelműen fogalmaz, amikor kimondja, hogy a „*jelentés, valamint az abban foglalt megállapítások bíróság vagy más hatóság előtt nem támadhatók meg*”.³²² Az Alkotmánybíróság az 50/2003. (XI. 5.) AB határozatban foglalkozott a vizsgálóbizottságok jelentéseivel, s a következő megállapításokat tette: „*Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint a vizsgálatot végző országgyűlési bizottságok tevékenysége közhatalmi jogalkalmazói tevékenységnek minősül. Az e tevékenység során hozott, az állampolgárok és más személyek jogait, kötelezettségeit és jogos érdekeit érintő döntésekkel szembeni jogorvoslat követelménye az Alkotmány 57. § (5) bekezdéséből származik. A vizsgálóbizottságok jogsértő döntéseivel szembeni jogorvoslatra számos állam törvénye lehetőséget biztosít. Így az Egyesült Államokban a kongresszusi bizottságok jogsértő tevékenységével szembeni jogorvoslatra nyitva áll a bírói út. Németországban az alaptörvény 44. cikkének (4) bekezdése kimondja: »[a] vizsgálóbizottságok határozatait nem lehet bírói úton felülvizsgálni. A vizsgálat alapjául szolgáló tények elbírálása és megítélése*

³²⁰ Komolytalan tartalmú indítványok azonban a törvényjavaslatok között is előfordulnak. Lásd: T/8323. (forrás: az Országgyűlés honlapjának irománykeresője: <http://www.parlament.hu/irom39/08323/08323.pdf> [letöltés ideje: 2013. szeptember 7.]), továbbá: T/5295. (forrás: az Országgyűlés honlapjának irománykeresője: <http://www.parlament.hu/irom39/05295/05295.pdf> [letöltés ideje: 2013. szeptember 7.]).

³²¹ Érdekes körülmény, hogy – bár az állandó és eseti bizottságok vizsgálati tevékenységét semmi nem tiltja – csak a vizsgálóbizottsági jelentéssel kapcsolatban zárja ki az Ogytv. *expressis verbis* a jogorvoslati lehetőségeket.

³²² Ogytv. 26. § (4) bekezdés.

tekintetében a bíróságok szabadok. « Mindazonáltal az állampolgárok számára közvetlen joghatással járó vizsgálóbizottsági határozatokkal szemben – a magyartól jelentősen eltérő – alkotmányjogi panaszt lehet előterjeszteni a Szövetségi Alkotmánybírósághoz.”³²³ Álláspontom szerint az Ogytv. 26. § (4) bekezdése nem felel meg az Alkotmánybíróság által megállapított alkotmányos követelményeknek.³²⁴ Ugyan az idézett alkotmánybírói határozat még a régi Abtv.-re tekintettel született, de – a fentebb kifejtett körülmények miatt – az újrászabályozott alkotmányjogi panasz egyik típusa sem lenne befogadható, így nemcsak a rendes bírósági, de az alkotmánybírói jogvédelem is kiesik: tehát tényleg nincs olyan fórum, amelyen a vizsgálóbizottsági jelentés esetleges jogsértő jellege megállapítható és szükség szerint orvosolható lenne. Ezt a jogorvoslatbeli deficitet nem képes ellensúlyozni az sem, hogy a „*jelentéssel, illetve a jelentés alapján elfogadott országgyűlési határozattal érintett személynek a jelentés rá vonatkozó megállapítására írásban tett észrevételeit az Országgyűlés honlapján közzé kell tenni*”.³²⁵

Mérlegelve a bírósági eljárás megengedhetőségének előnyeit és hátrányait megállapíthatjuk, hogy a bíróságok ügyterhének minimális növekedésével³²⁶ szembe egy alkotmányos alapjog³²⁷ védelme

³²³ 50/2003. (XI. 5.) AB határozat Indokolás 3.2.3. pont.

³²⁴ Az 50/2003. (XI. 5.) AB határozat megállapításait – függetlenül az Alaptörvény Záró és Vegyes Rendelkezések 5. pontjában foglaltakra – az Alaptörvény hatálybalépése után is irányadónak tekintem. Ennek oka, hogy az Alkotmány 57. § (5) bekezdése és az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése e szempontból azonos tartalommal bír, hiszen ez esetben a *ratio decidendi* alapját a jogorvoslati jog biztosításának kötelezettsége jelenti az „*olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sérti*” valamely jogalanynak.

³²⁵ Ogytv. 26. § (4) bekezdés.

³²⁶ Az aktuális ciklusban öt vizsgálóbizottság létrehozására került sor. (forrás: http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.biz_lst?P_CKL=39&P_DATUM_TOL=2010.05.14&P_DATUM_IG=2013.09.10&P_BIZTIP=null&P_BIZTIP=V&P_RENDEZ=LHD [letöltés ideje: 2013. szeptember 10.]) 1989-től 2010-ig öt parlamenti ciklusban összesen 12 vizsgálóbizottsági jelentést nyújtottak be, amelyből 8 került elfogadásra. (lásd: SZABÓ Zsolt: *Parlamenti vizsgálóbizottságok*. Patrocinium, Budapest, 2011. 268. o.)

³²⁷ Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdés: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy [...] jó hírnevét tisztelgetben tartsák.*”

állítható. Nem látom az alapjogvédelmi kötelezettséghez mérhetőnek SZABÓ Zsoltnak a weimari Németország vizsgálóbizottságainak jelentéseivel kapcsolatos példáját és abból levezetett megállapítását: „Egy ilyen [vizsgálóbizottsággal szemben igénybe vehető – E. Cs.] jogorvoslat lehetősége azzal a veszéllyel járna, hogy azok, akik számukra sérelmesnek érzik a vizsgálatot, bírói úton igyekeznek annak útját állni. Ebből a szempontból tanulságosak a német tapasztalatok. A weimari alkotmány nem szabályozta a vizsgálóbizottsági eljárás bírói felülvizsgálatát és nem rendezte a vizsgálat során felmerülő jogviták eldöntésének rendjét sem. Azok, akik úgy érezték, hogy jogaikat az eljárás sérti, polgári- vagy büntetőeljárás kereteiben igyekeztek jogorvoslatot találni. A Szövetségi Gyűlésről hozott ítéletek kritikája gyakorlatilag tartalmi kontrollt gyakorolt a jelentés felett, ami sértette a hatalommegosztás elvét. A törvényalkotó ezért később igyekezett elkerülni, hogy a bírósági tárgyalóterem a vizsgálóbizottság munkájához méltatlan támadások fóruma legyen [...] A bizottsági jelentés (így annak minden megállapítása, sejtése, ajánlása) kifejezetten ki van vonva a bírói kontroll alól.”³²⁸ SZABÓ a következő bekezdésben arra is utal, hogy a hatályos német jogban a vizsgálóbizottsági jelentésekkel szemben mégiscsak van jogvédelem: „Természetesen, amennyiben ez nincs összekötve a jelentés bírói felülvizsgálatával, az egyének jogvédelme bírósági eljárás által biztosított, ha jelentés bűncselekményt vagy alapjogok sérelmét valószínűsít meg.”³²⁹ Az Ogytv. 26. § (4) bekezdése ilyen cízellátásról nem tesz bizonyosságot: az akár alapjogot – jó hírnévhez való jogot – nyilvánvalóan sértő vizsgálóbizottsági jelentéssel szemben előterjesztett keresetet vagy feljelentést befogadó bíróság biztosan *contra legem* járna el. Az előző pontokban ismertetett aggályok miatt egy vizsgálóbizottsági jelentéssel szemben előterjesztett alkotmányjogi panasz befogadhatósága is kétséges, de legalábbis nagyon kiterjesztő

³²⁸ SZABÓ Zsolt: *Parlamenti vizsgálóbizottságok*. Patrocinium, Budapest, 2011. 251. o.

³²⁹ Meinhard HILFet idézi SZABÓ Zsolt. In SZABÓ Zsolt: *Parlamenti vizsgálóbizottságok*. Patrocinium, Budapest, 2011. 251. o.

alkotmánybírósági hatáskör-értelmezés szükséges hozzá. Ugyancsak kudarcra ítélt az egyéni képviselői felelősségre alapozott kereset benyújtása, így valószínűsíthető, hogy végső soron a vizsgálóbizottsági jelentés által jó hírnevükben sértett, vagy sértettnek vélt jogalanyok jogi védelmet hiába keresnek a hatályos magyar szabályok szerint.³³⁰ A jogorvoslat hiányáról állapítja meg SZENTE Zoltán, hogy *„alkotmányos problémát jelent, hogy a vizsgálóbizottságok (és általában a bizottságok) határozatainak olyan részeivel, állításaival szemben sincs jogorvoslati lehetőség, amelyek nyilvánvalóan jogsértők – például rágalmazók vagy becsületsértők”*.³³¹

Itt meg kell jegyeznünk egyrészt azt, hogy a bizottságok mint parlamenti szervek aktusaival szemben eleve kizárt a jogorvoslat lehetősége, a bizottságok perképességének hiánya miatt, így a vizsgálóbizottságok jelentéseivel szembeni jogorvoslat kizárása tulajdonképpen felesleges deklaráció. Másrészt e norma pontatlanságát támasztja alá az, hogy a jogorvoslati lehetőség kizárását csak a vizsgálóbizottságok által készített jelentések viszonylatában végzi el, holott nemcsak vizsgálóbizottság folytathat le vizsgálatot, erre egy állandó bizottságnak is joga van. Egy ilyen, nem vizsgálóbizottsági vizsgálatról készült bizottsági jelentéssel szembeni jogorvoslat hiányát *expressis verbis* nem zárja ki az Ogytv., azonban a bizottsági perképesség hiánya miatt ennek nincs is sok jelentősége.

³³⁰ A bírósághoz fordulás jogát álláspontom szerint általánosan kell biztosítani, annak ellenére is, hogy a vizsgálóbizottsági jelentésekben nevesített személyek meghatározó része közszereplőnek minősül – s a 36/1994. (VI. 24.) AB határozat szerint – a becsületsértést és a nem tudatos rágalmazást tűniük kötelesek. Az ugyanis már anyagi jogi kérdés, hogy a felperes közszereplő-e, s ezt a bíróság döntheti el. Nem egyszerűsödne attól az eljárás, ha a perindítás joga kizárólag nem-közszereplőket illelne meg: a változás annyi lenne, hogy a keresetlevél befogadásakor, s nem azt követően kellene a közszereplői jogállással fennállásával foglalkozni [vö. Pp. 124. § (1) bekezdés, 130. § (1) bekezdés g) pont]. A keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül elutasító végzés ellen pedig fellebbezéssel lehet élni [vö. Pp. 233. § (1) bekezdés], a közszereplői minőséggel tehát ugyanannyit kellene foglalkozni, mintha anyagi jogi kérdés maradna.

³³¹ SZENTE Zoltán: *Az Országgyűlés belső szervezeti tagozódása*. In JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I.* Századvég, Budapest, 2009. 765. o.

Az országgyűlési döntési autonómiát a parlament vizsgálati eszközei és jogai is befolyásolhatják, hiszen ezek segítségével szerezheti meg a T. Ház a döntése alapjául szolgáló információkat. A vizsgálóbizottságokhoz köthető a magyar parlamenti jog egyik régóta húzóó, de meg nem oldott problémája, a bizottság előtti meg nem jelenés szankcionálhatósága, ami 2013-ig teljesen hiányzott és azóta is roppant korlátozott körben hatályosul. Az Ogytv. ugyan rendezi az országgyűlési vizsgálóbizottsággal való együttműködést, ennek formáit (adatszolgáltatás, megjelenés, nyilatkozattétel).³³² Az együttműködés megtagadása, elmulasztása következményeként azonban csak a „pellengérre állítást” tételezi erkölcsi szankcióként: *„Ha az együttműködésre kötelezett a (2) bekezdésben meghatározott kötelezettségének nem tesz eleget, akkor a kötelezettségeinek megszegéséről az ülést vezető elnök – a vizsgálóbizottság elnökének tájékoztatása alapján – az Országgyűlés soron következő ülésén való bejelentéssel tájékoztatja a nyilvánosságot.”*³³³ Szintén hangsúlyoznunk kell, hogy az Ogytv. nem vizsgálatot végző bizottság, hanem vizsgálóbizottság vonatkozásában rendelkezik az együttműködési kötelezettségről, így az a vizsgálatot folytató állandó bizottságok előtti eljárásban nem is irányadó.

A 2013. évi CCXXXIX. tv. hatálybalépésével azonban új fejezet kezdődött a bizottsági ellenőrzés szankcionáltságában, ugyanis szabálysértési tényállás lett az Országgyűlési nemzetbiztonsággal foglalkozó állandó bizottsága ténymegállapító vizsgálati tevékenységének akadályozása.³³⁴ Figyelemre méltó, hogy a nemzetbiztonsági bizottsággal nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény alapján kell együttműködni, de annak formái megegyeznek a vizsgálóbizottsági együttműködési formákkal.

A szabálysértési felelősség megállapítása és szankció kiszabása bíróság hatáskörébe tartozik, a feljelentés megtételére pedig kizárólag

³³² Ogytv. 25. § (1)–(2) bekezdés.

³³³ Ogytv. 25. § (3) bekezdés.

³³⁴ Szabstv. 216/A. §.

a ténymegállapító vizsgálat időtartama alatt, továbbá a ténymegállapító vizsgálat befejezését követő nyolc napon belül a ténymegállapító vizsgálatot folytató bizottság elnöke vagy tagja jogosult.³³⁵ Büntetésként – külön rendelkezés hiányában – szabálysértési elzárás, pénzbírság és közérdekű munka szabható ki, míg intézkedésként figyelmeztetés alkalmazható.³³⁶ A bizottsági elnöki vagy tagi feljelentés és bírósági döntéshozatal eljárásjogi szempontból megfelelőnek tűnik, mivel biztosítja az együttműködésre kötelezett tiszteletes eljárashoz való jogának érvényesülését, de egyszerűen és gyorsan megindítható az eljárás. A Szabstv. szerinti eljárás és szankciók illeszkednek a külföldi megoldásokhoz is.³³⁷

De lege ferenda valamennyi bizottság által folytatott vizsgálat vonatkozásában elő kellene írni az együttműködés kötelezettségét, valamint annak szabálysértési szankcionálhatóságáról is gondoskodni kellene.

4.12. A felszólalások és a „formátlan” képviselői aktusok

A képviselők jellemzően indítványtétellel, felszólalással vesznek részt az Országgyűlés aprólékosan szabályozott munkájában. Ezek közül az indítványokkal – irományokkal – már foglalkoztunk, a képviselői felszólalások pedig relatíve könnyen „kezelhetőek” a jog számára, amit aktustani jellemzői kiválóan mutatnak:

- kötelező erővel nem rendelkeznek,
- ahogyan a többi, nem kötelező aktus, tartalmában lehet jogsértő,
- parlamenti vita keretében hangzanak el,
- az irományokhoz hasonlóan azonosítható az aktus alanya – a felszólaló.

³³⁵ Szabstv. 216/A. § (2)–(3) bekezdés.

³³⁶ Szabstv. 7–8. §.

³³⁷ A vizsgálóbizottsági szankciók kiváló összefoglalásához lásd SZABÓ Zsolt: *Parlamenti vizsgálóbizottságok*. Patrocínium, Budapest, 2011. 229–232. o.

E jellemzők determinálják a jogsértő felszólalásokkal szembeni védelem lehetőségeit is. Minthogy szükségszerűen csak parlamenti vita közben hangozhatnak el, az ülésvezető elnök fegyelmi és rendészeti jogi eszközöket alkalmazhat velük szemben. A jogsértő felszólalása miatt a képviselő polgári jogi felelőssége, illetve – a mentelmi jog miatt korlátozottan³³⁸ – a büntetőjogi felelőssége megállapítható.

A képviselők nemcsak formalizált aktusokkal – így irományokkal és felszólalásokkal –, hanem egyéb módon – például molinó kifeszítésével, cédulák szórásával, öltözködéssel – is véleményt nyilváníthatnak, amelyek jogi hatást válthatnak ki, így ezeket aktustanunkban – csoportosíthatóságuk hiányában – legalább említés szintjén szerepeltetni kell. Ugyanakkor az is hangsúlyozandó, hogy a véleménynyilvánítás módja úgy a fegyelmi jogi, mint a polgári és büntetőjogi felelősség megállapítása során mellékes.

4.13. Megállapítások

- Az egyedi és a normatív parlamenti jogi aktusok elkülönítésére főszabály szerint megfelelő az általánosan alkalmazott címzetti kör nyíltságának, illetve zártságának vizsgálata.
- Az Alaptörvény módosítása – az Alaptörvény *sui generis* jogforrási jellegére tekintettel – csak korlátozottan, formai okból vizsgálható az Alkotmánybíróság által.

³³⁸ Az Ogytv. 73. § (2) bekezdése meghatározza azon bűncselekmények körét, amelyekre nem terjed ki a képviselői immunitás:

„a) a 2013. június 30-ig hatályban volt, a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény szerinti közösség elleni izgatás, nemzeti jelkép megsértése, a nemzetiszocialista és kommunista rendszerek bűneinek nyilvános tagadása, visszaélés szigorúan titkos és titkos minősítésű adattal, visszaélés bizalmas minősítésű adattal, visszaélés korlátozott terjesztésű minősített adattal,

b) a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény szerinti közösség elleni uszítás, nemzeti jelkép megsértése, a nemzetiszocialista vagy kommunista rendszerek bűneinek nyilvános tagadása, minősített adattal visszaélés.”

- A törvényekkel szemben általánosan igénybe vehető az alkotmánybíróági normakontroll, ebben korlátozást csak az adott törvényi norma tárgya jelenthet.
- A normatív határozatokkal szemben alkotmánybíróági felülvizsgálat vehető igénybe.
- Azzal, hogy az Országgyűlés a házsabályi rendelkezések gerincét törvényben szabályozta, feladta befolyásmentes önszabályozásának egy részét is, hiszen államfői vétő hatálya alá kerültek a törvényi házsabályi rendelkezések.
- A szokásjogi aktusok a Jat. szerint „más jogi eszköznek” minősülnek, amelyek jogszabállyal és közjogi szervezetszabályozó eszközzel nem lehetnek ellentétesek. Ugyanakkor nincs olyan szerv, amelynek lenne hatásköre ezek vizsgálatára, esetleges megsemmisítésére, ha mégis sértenék e jogforrásokat. Az Alkotmánybíróóság az élő jog-doktrínán keresztül – tulajdonképpen hatáskörtágítással – lépett fel ilyen „jogforrásokkal” szemben.
- Az egyedi országgyűlési határozatok nehezen különíthetők el a normatívaktól, s az idevágó alkotmánybíróági gyakorlat is ingadozó. Az Alkotmánybíróóság a legtöbbször a határozat céljának, a rendelkezéseivel érintett jogalanyok körének, a határozatban lévő magatartási szabályok jellegének vagy időbeli kiterjedésének eseti vizsgálata alapján állapította meg, hogy a vizsgált országgyűlési határozat normatív vagy konkrét aktusnak minősül-e.
- Az egyedi országgyűlési határozatokkal szemben nincs helye jogi kontrollmechanizmus lefolytatásának, kivéve, ha kibocsátásuk alapjául szolgáló norma alaptörvény-ellenes. Ez különösen aggályos a személyi döntéseknél, amelyeknél az Országgyűlés könnyen negligálhatja a kinevezési feltételeket, vagy megsértheti a mandátummegszüntetés szabályait.
- Az Országgyűlés hatáskörébe tartozó mandátummegszüntetési eljárások között jelentős eltéréseket figyelhetünk meg a kezdeményezők körében, sőt – az alapvető jogok biztosa esetében – még a minősített többségű döntéshozatal alól is található kivétel.

- Azáltal, hogy a miniszterelnök megbízatása megszüntethető összeférhetetlenségének, valamint a megválasztásához szükséges feltételek hiányának akár valós alap nélküli kimondásával, a Kormány iránti bizalom hiányának destruktív kifejezésére is mód nyílik anélkül, hogy a képviselők elveszítenék mandátumukat.
- A házszabályreform bizonyos ülésvezetési, fegyelmi és rendészeti fegyelmi és rendészeti aktusokkal szemben egy belső parlamenti kontrollmechanizmust hívott életre. A Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottsághoz, illetve a plénumhoz fordulás lehetősége azonban nem minősül jogorvoslatnak, hiszen e „fellebbviteli fórumok” személyi összetételük nem alkalmasak ezen aktusok *jogszerűségének* megítélésére.
- Az ülésvezetési aktusokkal, illetve más olyan parlamenti jogi aktusokkal szemben, amellyel jogi kontroll – jogorvoslat – nem biztosított, alkotmányjogi panasz sem vehető igénybe. Kivétel ez alól, ha nem maga az aktus, hanem a kibocsátásának alapjául szolgáló norma alaptörvény-ellenessége valószínűsíthető.
- A házelnök egyedi rendészeti döntéseinek – így például az országgyűlési épületekbe történő belépés megtagadásának – még jogi formáját sem határozza meg a jog, ennél fogva ezzel szemben jogorvoslat sem vehető igénybe.
- A tág értelemben vett parlamenti jogban számos olyan aktust találunk, amelyeket az alkotmányjog egyáltalán nem szabályoz. Ezeket más jogági aktusnak tekintjük, s vizsgálatukat a vonatkozó szakjogágak területére utaljuk.
- A deklaratív aktusok – így a politikai nyilatkozat – esetlegesen személyiségi jogokat sérthet, azonban az Országgyűlés és szervei perképeségének hiányában ezekkel szemben nem lehet fellépni.
- A döntés-előkészítő aktusok – irományok – szintén felülvizsgálhatatlanok jogi szempontból. A vizsgálóbizottsági jelentésekkel – mint talán a legneuralkikusabb döntés-előkészítő aktustípus-

sal – szemben az Ogytv. *expressis verbis* kizárja a jogi kontrollleszközök minden formáját.

- A felszólalásokért való jogi felelősség a képviselői felelősségnek megfelelően alakul.

5. AZ AKTUSBA FOGLALT RENDELKEZÉS JELLEGE SZERINTI OSZTÁLYOZÁS

5.1. Problémafelvetés

Az aktusokban foglalt rendelkezések jellege normatív és egyedi lehet. E kategória bevezetésének indoka az, hogy az aktus jogi formájánál bemutatott, a címzettek körére alapozott normativitás-egyesítés megkülönböztetési szempont több esetben alkalmatlan arra, hogy az adott aktus valódi hatását leírja. Ez nem önmagában nem vonja el a címzetti körön nyugvó különbségtétel létjogosultságát, hiszen célját jól betölti azzal, hogy eltérő kontrollmechanizmus alkalmazásának lehetőségét teszi valószínűvé a normatív és az egyedi aktusok vonatkozásában.³³⁹ Arra is felhívtuk a figyelmet, hogy az Alkotmánybíróság a címzetti körön kívüli ismérveket is vizsgál a normativitás megítéléséhez, úgymint a határozat célját, a rendelkezéseivel érintett jogalanyok körét, a határozatban lévő magatartási szabályok jellegét vagy időbeli kiterjedésüket.

E pontban nem az országgyűlési határozatok „billegő” normativitására, hanem egy súlyosabb következményekkel járó jelenségre kívánok rámutatni. Ez abban áll, hogy formailag normatív jogforrásban, tipikusan törvényben egyedi kérdést szabályoz az Országgyűlés,

³³⁹ A 3.2. pontban szereplő, egyes aktusokhoz tartozó lehetséges kontrollmechanizmusok vizsgálatakor láthattuk, hogy a normatív aktusokkal szemben könnyebb jogi védelmet találni, elsősorban az alkotmánybírósági eljárásoknak köszönhetően, míg az egyedi aktusokkal szemben gyakoribbak a tisztán politikai jellegű kontrollformák, s kivételesnek tekinthető a jogi szempontú felülvizsgálat.

vagy másképpen kifejezve: normatív parlamenti aktus egyedi rendelkezést tartalmaz³⁴⁰. Ennek három esetkörét különíthetjük el:

- azt, amikor a T. Ház konkrétan, s nem általánosan jelöl meg jogalanyokat, jogtárgyakat törvényben,
- az ún. politikai zsákmányszerzés bizonyos eseteit és
- az általános szabályok alóli – kifejezett esetre vagy személyre alkotott – kivételképzést.

5.2. A nyíltan egyedi rendelkezések alkalmazása

A fenti esetek közül talán a legkevesebb problémát az veti fel, ha a jogalkotó nyíltan egyedi rendelkezést – így egy jogalanyt, jogtárgyat nem tulajdonságai alapján, hanem konkrét módon, például nevével, számával, egyéb azonosító jelével – illetst normatív aktusba. Ugyanakkor figyelni kell arra, hogy az Országgyűlés kreációs jogkörével nem tud másként élni, minthogy aktusában megjelöli azt a konkrét intézményt, amelyet felállít. A kérdés az, hogy milyen aktusban végezheti el ezt szabályszerűen. A szervezetalapítás – alapító okirat kibocsátása – egyedi aktus, ezért kínálkozik az országgyűlési határozat mint aktustípus alkalmazása – tulajdonképpen a személyzeti funkció mintájára: ha például közjogi méltóságot választ a T. Ház, azt egyedi határozatban teszi. Ugyanakkor a szerv létrehozásakor az Országgyűlésnek rendeznie kell az adott szervnek a hatalommegosztás rendszerében történő elhelyezését is: feladat- és hatásköröket meg kell jelölni, a vezető vagy vezető testület tagjainak kinevezési, megválasztási rendjét szabályozni kell, az ott dolgozók jogviszonya is rendezésre vár, ahogyan például a szerv gazdálkodása

³⁴⁰ Az aktus és rendelkezés egymáshoz való viszonyát plasztikusan mutatja be JAKAB András, aki szerint az „aktus a forma (*a műfaj*); a rendelkezés pedig a tartalom (például a Btk. egy normatív aktus, de ebben a Btk. nevű normatív aktusban több száz normatív rendelkezés található).” JAKAB András – PATYI András – SZENTE Zoltán – SÜLYOK Gábor: 19. § Az Országgyűlés hatáskörei. In JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I. Századvég, Budapest, 2009. 565. o.*

is. E kérdések részben az alapításhoz, részben a működéshez kötődnek, mindenesetre külső jogalanyokat is érinthetnek. Erre tekintettel jobbnak tűnik a törvényi forma alkalmazása.

Láthatjuk, hogy a szervezetalakítás körében megengedhetőnek kell tekintenünk azt, ha törvényi formát ölt olyan rendelkezés, amely konkrétan meghatározott jogalanyra vonatkozik. A jogalkotók – s nemcsak az Országgyűlés, hanem helyi önkormányzatok képviselő-testületei is – azonban a szervezetalakításon kívül is próbálkoztak több ízben azzal, hogy egyedileg azonosított jogalanyokra és csakis azokra nézve hozzanak létre kötelezettségeket törvényi vagy rendeleti formában. Mivel abból a szempontból, hogy az egyedi megjelölés milyen feltételekkel megengedhető, nincs jelentősége annak, hogy rendeletben vagy törvényben szerepeltetik-e az adott rendelkezést, így a következőkben az Alkotmánybíróság e tárgyú gyakorlatát a rendeletek és a törvények körében egyaránt áttekintem.

Gyula város önkormányzata egyik 1991-ben kibocsátott építésiügyi rendeletének melléklete tételesen felsorolta a telekalakítási és építési tilalom alá eső telkek helyrajzi számait, térméreteit, címeit, a tilalom indokait, a tilalom kódjeleit, stb. Az Alkotmánybíróság elé alkotmányjogi panasz útján került az ügy, amelynek keretében a testület kimondta, hogy a „tilalom bevezetésének az Ör.-ben alkalmazott konkrét formája azonban alkotmánysértő. Az Ör. 2. § (2) bekezdése a mellékletre utalással, az Ör. melléklete pedig a tilalom alá vont telkek felsorolásával ténylegesen számos egyedi döntés összesítését foglalja magában. A nem normatív tartalmú eseti döntések ellen viszont az Alkotmány 57. § (5) bekezdése, illetőleg az önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 11. § (3) bekezdése szerint – a valós vagy feltételezett – jog- vagy érdeksérelemmel érintett személyek jogorvoslattal élhetnek. Az Ör. azonban az ingatlantulajdont korlátozó egyedi döntések rendeleti formában való megjelentetésével gyakorlatilag kizárja a fellebbezés és a bírósági felülvizsgálat benyújtásának a lehetőségét, és ezáltal sérti a tulajdonvédelemre is garanciát nyújtó jogorvoslat érvényesülési lehetőségét. Ezért az Alkotmánybíró-

ság az Ör. 2. § (2) bekezdését és 1. számú mellékletét megsemmisítette.”³⁴¹ Gyula város képviselő-testülete egyedileg megjelölve – azaz nem a normáktól elvárt általánosan megfogalmazott hipotézist, diszpozíciót tartalmazva – azonosította a különböző telkeket, így tulajdonképpen átvette a jogalkalmazók feladatát. Figyelemre méltó, hogy az Alkotmánybíróság ekkor a jogorvoslati jog elvonása, s nem az egyedi rendelkezés jogszabályba foglalása miatt semmisítette meg az önkormányzati rendeletet.

Három évvel később, a csepeli szabadkikötő néven elhíresült ügyben az Alkotmánybíróság szinte megismételte az 1994-es határozatának indokolását. A „tényállás” szerint több kikötőt – így a Csepeli Nemzeti Szabadkikötőt is – név szerint megjelölve ún. országos közforgalmú kikötőnek minősítette törvénnyel az Országgyűlés, és egyúttal előírta, hogy az országos közforgalmú kikötők működtetését kizárólag többségi állami tulajdonban álló gazdasági társaság végezheti, vagy koncessziós szerződés keretében engedheti át másnak a működtetést. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy: „A Htvr. támadott 20. § (4) bekezdése - mint nem a tulajdoni viszonyokkal foglalkozó normatív rendelkezés – tartalmilag a konkrét minősítések elrendelése folytán több egyedi döntés összesítését foglalja magában. A szabályozásnak ez a módszere lényegileg a jogorvoslati lehetőséget is elzárta az érintett ingatlantulajdonosok elől, amely ugyancsak alkotmányellenes helyzetet eredményezett. A minősítésre kötelezett hatóság feladatát a jogalkotó – a tulajdonjogi helyzeteket figyelmen kívül hagyva – műszaki-technikai ismérvek alapján, földrajzi fekvés szerint egyedileg határozta meg. A nem normatív tartalmú eseti döntések ellen viszont az Alkotmány 57. § (5) bekezdése értelmében a jog- vagy érdeksérelemmel érintett személyek jogorvoslattal élhetnek. A szabályozásnak ez a módja, azaz az ingatlantulajdont korlátozó egyedi döntés törvényi formában való meg-

³⁴¹ 6/1994. (II. 18.) AB határozat Indokolás 4. pont.

jelentetése kizárja a fellebbezés és a bírósági felülvizsgálat benyújtásának lehetőségét, és ezáltal sérti a tulajdonvédelemre is garanciát nyújtó jogorvoslat érvényesülési lehetőségét, ahogy ezt az Alkotmánybíróság a 6/1994. (II. 18.) AB határozatában kifejtette (ABH 1994, 65, 67.). Az Alkotmánybíróság a Htvr. 20. § (4) bekezdésének a) pontját ezért is alkotmányellenesnek ítélte és megsemmisítette.”³⁴²

Láthatjuk, hogy az Alkotmánybíróság akkor találta alkotmányellenesnek az egyedi rendelkezések törvénybe vagy rendeletbe foglalását, ha ez a szabályozási technika alapjog – praktikusán a jogorvoslathoz való jog – sérelmét idézte elő. A testület a problémát megközelíthette volna hatalommegosztási kérdésként is: a jogalkotó a jogalanyok, jogtárgyak konkrét megjelölésével valójában elvonja a jogalkalmazó szervek hatáskörét, hiszen ha a jogalkotó szabályszerűen, tulajdonságaik alapján határozza meg az adott jogszabály személyi, tárgyi hatályát, jogalkalmazói döntés szükségeltetik a norma érvényesüléséhez.

Az egyértelmű alkotmánybírósági gyakorlat ellenére az Országgyűlés nem hagyott fel hasonló törvények alkotásával. Ennek kiváló példáját jelenti az Esztergom Város Önkormányzata egyes intézményeinek átvételéről szóló 2011. évi CLXXXVI. tv., amely a finanszírozási gondokkal küszködő helyi önkormányzattól vont el hatásköröket úgy, hogy intézményeinek fenntartását és azok tulajdonjogát az államra ruházta. Álláspontom szerint e törvény alap-törvény-ellenessége is megállapítható lett volna, hiszen nem volt hatályban olyan szabály, amely az önkormányzati vagyron kötelező állami átadását írja elő finanszírozási nehézségekkel küzdő önkormányzatoknak, sőt az önkormányzati gazdálkodási szabadság elvével ütközött az intézmények kötelező átadás-átvétele.

³⁴² 45/1997. (IX. 19.) AB határozat Indokolás III/3. pont.

5.3. Politikai zsákmányelv: szervezetalakítási szabadság versus jogállamiság

A politikai zsákmányszerzés állami tisztségeknek az adott pillanatban fennálló politikai többség általi „megkaparintása”.³⁴³ Ennek rendszerinti formája az, hogyha egy tisztségviselő megbízatási ideje lejár, s a megüresedett helyre az arra jogosult szerv vagy személy megválasztja vagy kinevezi az új személyt. Problémákat a határozatlan időre kinevezett tisztségviselők elmozdítása, illetve az átszervezésekkel megvalósított mandátummegszüntetés okoznak. Bár az előbbi esetre is született – sajnálatos – példa hazánkban³⁴⁴, a normativitás-egyesítés kérdését az „átszervezéssel”, „szervezetalakítással” kapcsolatos politikai zsákmányszerzés veti fel, így csak azt vizsgáljuk a továbbiakban.

Az Alkotmánybíróság négy határozatában foglalkozott zsákmányelvi problémával, s mivel a határozatok alapjául szolgáló ügyek eltérőek voltak, mindegyik érdemes rövid áttekintésre.

Először 2004-ben került a taláros testület elé a zsákmányelvvvel kapcsolatba hozható kérdés, amelyben átszervezés okozta mandátumrövidülés alkotmányosságát kellett megítélniük az alkotmánybíráknak. Az Országgyűlés 2003. december 15-i ülésnapján törvényt

³⁴³ Vö. SMUK Péter: *Magyar közjog és politika*. Osiris, Budapest, 2012. 421. o., illetve ugyanerről a kérdésről ugyanő: *A politikai zsákmányelv alkotmányos korlátai*. In *Jog-Állam-Politika* 2010/4. 3–22. o.

³⁴⁴ Ugyan egyedi döntéssel és nem is országgyűlési, hanem közigazgatási aktussal kerül(het) sor kormánytisztségviselők indokolás nélküli felmentésére, ennek alapját az Országgyűlés törvénnyel teremtette meg. Ez a zsákmányelv klasszikus, az „utolsó postamesterig” is elérő modelljét idézi, amellyel az Alkotmánybíróság is foglalkozott a 29/2011. (IV. 7.) AB határozatban. A határozat ismertetését lásd CSINK Lóránt: *Az Alkotmánybíróság határozata a kormánytisztségviselők elmozdíthatóságáról*. In *Jogesetek Magyarázata* 2011/2. 3–11. o. Hasonló problémát vetett fel a határozatlan időre, s 70 éves korukig kinevezett bírák „rendes öregségi nyugdíjkorhatár” betöltésével való nyugdíjazása is, amelyet az Alkotmánybíróság a 33/2012. (VII. 17.) AB határozatban nyilvánított alaptörvény-ellenesnek. A határozat ismertetését lásd CSINK Lóránt: *Az Alkotmánybíróság határozata a bírói hivatás felső korhatárának szabályairól*. In *Jogesetek Magyarázata* 2012/4. 8–18. o.

fogadott el a befektetők és a betétesek fokozott védelmével kapcsolatos egyes törvények módosításáról, amelynek 38. § (1) bekezdése a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete³⁴⁵ elnökének és elnökhelyettesének megbízatását a törvény hatálybalépésével megszüntetni rendelte azért, mert a PSZÁF vezetési modelljét átalakította akként, hogy az egyszemélyi – elnöki – vezetés helyett testületre – a Felügyeleti Tanácsra – bízta a PSZÁF vezetését. A köztársasági elnök, aki előzetes normakontroll-eljárás lefolytatását indítványozta, rámutatott arra is, hogy a kihirdetésre részére megküldött törvény 38. § (2) bekezdése szerint a Felügyeleti Tanács tagjainak kinevezéséig a PSZÁF főigazgatója látja el annak vezetését, amelyből az államfő arra következtetett, hogy a törvény célja valójában a PSZÁF elnökének elmozdítása úgy, hogy az ellen jogorvoslattal ne lehessen élni. A köztársasági elnök indítványa szerint a normatív formába öntött egyedi, személyi döntés sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság elvét, mert ellentétes a jogbiztonsággal.³⁴⁶

Az Alkotmánybíróság éles különbséget tett az Alkotmányban szereplő szervek és a kormányzati alárendeltségben működő szervek tisztségviselőinek mandátumvédelme között, s kimondta: „Az Alkotmányban nevesített tisztségviselők (pl. köztársasági elnök, alkotmánybírák, Állami Számvevőszék elnöke, Legfelsőbb Bíróság elnöke, legfőbb ügyész) ciklusokon átívelő megbízatási időtartama a demokratikus jogállam működésének olyan biztosítéka, amely az ügyek vitelének folyamatosságához fűződő érdeken túlmutat. Más a helyzet azonban a kormányzati alárendeltségben működő szervek vezetői esetében, mint-hogy ezen szervek létrehozása nem alkotmányos kötelezettség, a már létrehozott szervek megszüntetésére vagy átalakítására is lehetőség van.”³⁴⁷ Minthogy a PSZÁF a Kormány irányítása alatt állt, a testület az elnöki mandátum átszervezés miatt történő megszűnését nem találta

³⁴⁵ Továbbiakban: PSZÁF.

³⁴⁶ Lásd: 7/2004. (III. 24.) AB határozat Indokolás I. pont.

³⁴⁷ 7/2004. (III. 24.) AB határozat Indokolás III/3.2. pont.

alkotmányellenesnek. Az egyedi kérdés normatív jogforrásban történő szabályozásával kapcsolatban pedig deklarálta, hogy a „munkakörök megszüntetésének ésszerűségét, vagyis az önkényesség hiányát a szervezeti változás alátámasztja. [...] Önmagában azonban a döntés egyedi jellege [...] nem eredményezi a rendelkezés alkotmányellenességét.”³⁴⁸ Ezzel az Alkotmánybíróság kimondta, hogy csak akkor alkotmányellenes egy egyedi rendelkezés normatív aktusba foglalása, ha az egyúttal önkényes is.

Az 5/2007. (II. 27.) AB határozat alapjául szolgáló indítványban kifogásolták azt, hogy a villamos energiáról szóló 2001. évi CX. törvénynek, illetve a földgázellátásról szóló 2003. évi XLII. törvénynek³⁴⁹ meghatározott rendelkezései a Magyar Energia Hivatal vezetője megbízatásának megszüntetését lehetővé teszik „törvényben meghatározott egyéb okból”, s a Fgetv. 85.§ (10) bekezdése egy ilyen konkrét okot meg is jelöl akként, hogy az adott rendelkezés hatálybalépését követő kilencvenedik napon a Hivatal vezetőinek megbízatása megszűnik.³⁵⁰

Az Alkotmánybíróság felismerve a 7/2004. (III. 24.) AB határozat „tényállásától” eltérő jogi helyzetet, azaz azt, hogy a Magyar Energia Hivatal átszervezésére nem került sor, maga az elnöki és elnökhelyettesi tisztségek nem szűntek meg, megállapította, hogy: „a határozott időtartamra szóló megbízatás idő előtti megszüntetésének (a személyi változásnak) szervezeti indokoltsága nem volt; az elnöki és az elnökhelyettesi státuszok változatlanul megmaradtak. Ehhez kapcsolódóan az Alkotmánybíróság leszögezi: valamely államigazgatási szerv módosított feladatkörének megfelelő vezetés kialakítása, és az ennek érdekében végrehajtott személyi változtatás önmagában nem indokolhatja a norma kötőerejének alkalmi figyelmen kívül hagyását. [...] ...a jogalkotás diszfunkcionális, ha a jogalkotó normatív szabályozási tárgykör-

³⁴⁸ 7/2004. (III. 24.) AB határozat Indokolás III/3.3. pont – kiemelés tőlem: E. Cs.

³⁴⁹ Továbbiakban: Fgetv.

³⁵⁰ 5/2007. (II. 27.) AB határozat Indokolás I. pont.

ben (s kétségtől ilyennek minősül a Hivatal elnöke és elnökhelyettese megbízási jogviszonyának tartalma) egyedi döntést hoz. A normatív aktus szükségképpen eleme ugyanis az, hogy a címzettek köre szélesebb, s nem közvetlenül és konkrétan meghatározott egy vagy több személy, vagyis a rendelkezés nem valamely konkrét egyedi ügyre vonatkozik. Ha a jogalkotó a hatályos jogszabály alkalmazását, vagy a jogszabály normatív módon történő módosítását kerüli meg az egyedi döntés jogszabályi formába öntésével, a megoldás visszaélésszerűvé válik. A konkrét jogviszonyokat ezzel a módszerrel megszüntető jogszabályi rendelkezés [itt: a GET. 85. § (10) bekezdése] tartalmában jogalkalmazói (munkáltatói egyoldali jognyilatkozatot helyettesítő) aktus, amely ellen viszont (tekintettel a jogszabályi formára) az érintettek jogorvoslattal nem élhetnek.”³⁵¹ 2007-ben tehát érdemi előrelépést tett az Alkotmánybíróság a normatív formába bújtatott egyedi aktusokkal szembeni fellépésben: a visszaélésszerű jogalkotás tilalmába ütközőnek tekintti az ilyen aktusokat, amelyek alkotmányellenességét is kimondta.

2010-ben újabb „zsákmányelvgyanús” ügy került az Alkotmánybíróság elé a köztársasági elnök előzetes normakontroll-indítványának köszönhetően. Az államfő által kifogásolt törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény³⁵² módosításáról szólt, amely a Tpv. 35. § (4) bekezdés e) pontja beiktatásával a Gazdasági Versenyhivatal³⁵³ elnökhelyettesei megbízatásának egy új megszűnési okát állapította meg: az elnökhelyettesek megbízatása megszűnik akkor is, ha az elnök megbízatása a kinevezési időtartam lejáratára miatt történik. A módosító tehát ez esetben összekapcsolja az elnök és a helyettesek mandátumát, de az összes többi elnöki megbízatás-megszűnési jogcím nincs kihatással a helyettesekre. Ezzel összefüggésben a köztársasági elnök felhívta a módosító törvény 2. § (1) bekezdésének második mondatát, amely kimondja, hogy annak rendelkezéseit a

³⁵¹ 5/2007. (II. 27.) Ab határozat Indokolás III/2.2. pont – kiemelés tőlem: E. Cs.

³⁵² Továbbiakban: Tpv.

³⁵³ Továbbiakban: GVH.

hatálybalépéskor érvényben lévő kinevezésekre is alkalmazni kell. Ennek következtében az elnökhelyettesek megbízatása a Tpvt.-ben és a kinevezésükben meghatározott idő előtt megszűnne.³⁵⁴

Az Alkotmánybíróság – hivatkozva az 5/2007. (II. 27.) AB határozat fent idézett rendelkezéseire – hangsúlyozta, hogy a módosító törvény „nem egyedi döntést tartalmaz a GVH jelenlegi elnökhelyettesei megbízatása megszüntetéséről, hanem egy olyan normatív jogcímmel egészíti ki a Tpvt.-t, amely általában – a mindenkori – elnökhelyettesek jogviszonyát érinti”.³⁵⁵ Továbbá a testület szerint az „új megbízatás-megszűnési jogcím beiktatása megfelel a normatív aktsussal szemben támasztott fogalmi követelményeknek, így az önmagában visszaélésszerű jogalkotásnak nem minősíthető”.³⁵⁶ Az indítványnak megfelelően azt is vizsgálta az Alkotmánybíróság, hogy egy új megbízatás-megszűnési jogcímnek a hatálybalépéskor érvényben levő kinevezésekre való alkalmazása visszamenőleges hatályú jogi szabályozás tilalmába ütközik-e. Ehhez a testület egyrészt a visszamenőleges hatályú jogalkotással kapcsolatos gyakorlatát elemezve megállapította, hogy „valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet az említett tilalomba ütközőnek, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, hanem akkor is, ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell”.³⁵⁷ Ezt követően a testület – a 7/2004. (III. 24.) AB határozatban kidolgozott tesztjének megfelelően – megvizsgálta a GVH hatalommegosztásban betöltött helyét, s megállapította, hogy a GVH egy autonóm államigazgatási szerv, és mint ilyen, nem tartozik a Kormány irányítása alá, továbbá azt, hogy a GVH funkciója a vállalkozás szabadsága alkotmányos jogának érvényesüléséről való gondoskodás a gazdasági verseny tisztasága feletti felügyeleten keresztül. E speciális státus és jogkör miatt az Alkot-

³⁵⁴ 183/2010. (X. 28.) AB határozat Indokolás I. pont.

³⁵⁵ 183/2010. (X. 28.) AB határozat Indokolás III/2.1. pont.

³⁵⁶ 183/2010. (X. 28.) AB határozat Indokolás III/2.1. pont.

³⁵⁷ 183/2010. (X. 28.) AB határozat Indokolás III/2.2. pont.

mánybíróság szerint „a GVH jogállására és rendeltetésére tekintettel a vezetői megbízások időtartamának összehangolása érdekében megállapított új megbízás-megszűnési jogcím nem elegendő indok arra, hogy azt a törvényhozó a hivatalban lévő elnökhelyettesek megbízására visszaható hatállyal kiterjessze, s ezáltal megbízatási idejüket lerövidítse.”³⁵⁸

A testület tehát eltért az 5/2007. (II. 27.) AB határozatban kialakított vizsgálati szempontjaitól, s visszatért a 2004-es teszthez úgy, hogy azt valójában szigorúbbá is tette: nem elégedett meg azzal, hogy a nem Kormány-alárendeltségben működő szervek tisztségviselőit védi az Országgyűlés szervezetalakítási jogkörétől, hanem már a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmát is vizsgálati körébe vonta. Meg kell jegyeznünk, hogy a 2007-es és a 2010-es határozat „tényállása” között tulajdonképpen elhanyagolható volt a különbség: mindegyik alkotmányellenesnek talált szabályozás két részből állt: egy – objektíve is – normatív törvénymódosításból, valamint egy, a módosítás alkalmazására vonatkozó *quasi* átmeneti/záró rendelkezésből. Ez utóbbiak pedig annyiban tértek el egymástól, hogy az Fgetv. 85. § (10) bekezdése szerint az adott rendelkezés hatálybalépését követő kilencvenedik napon a Hivatal vezetőinek megbízása megszűnt volna, míg a GVH-ra vonatkozó módosító törvény azt mondta ki, hogy a módosított szabályokat a módosítás hatálybalépésével alkalmazni kell a hivatalban lévő elnökhelyettesekre. Érdemi különbség nincs tehát a két „átmeneti rendelkezés” között: valójában mindkettő – igaz, eltérő technikával, de – azonos joghatás kiváltását célozta: az új, módosított szabályoknak a hivatalban lévő tisztségviselőkre történő alkalmazását.

Amennyiben a 2010-es alkotmánybíróági „tesztet” visszalépésként értékeljük, az Alkotmánybíróság legújabb, zsákmányelvhez kötődő határozatában megfogalmazott indokolásából következő új mércét akár a mandátumvédelem háttérbe szorításának tekinthetjük. Az Alkotmánybírósághoz a Legfelsőbb Bíróság volt elnökhelyettese alkotmányjogi panaszt nyújtott be, amely Bszi. 185. §

³⁵⁸ 183/2010. (X. 28.) AB határozat Indokolás III/2.2. pont.

(1) bekezdésének alaptörvény-ellenességének megállapítását kezdeményezve. A támadott törvényhely szerint a Legfelsőbb Bíróság elnökhelyettesének megbízatása az Alaptörvény hatálybalépésével megszűnik. A panaszost a köztársasági elnök 2009. november 15. napjától határozott időre, hat évre nevezte ki a Legfelsőbb Bíróság elnökhelyettesévé, így a Bszi. rendelkezésénél fogva a határozott idő lejárta előtt *ex lege* szűnt meg a megbízatása.

Az Alkotmánybíróság először áttekintette a politikai zsákmányelvhez kötődő határozatait, s megállapította, hogy a 7/2004. (III. 24.), az 5/2007. (II. 27.) és a 183/2010. (X. 28.) határozatok által érintett ügyektől ez az alkotmányjogi panasz több szempontból is eltér: egyrészt olyan szerv tisztségviselőjének a megbízatási idejének csökkentéséről van szó, amelyet az Alaptörvény szabályoz, másrészt pedig az adott tisztségviselő jogviszonya nem, „csak” vezető megbízása szűnt meg a Bszi. nyomán. Figyelemre méltó, hogy a testület ezen megállapításaiból következtetéseket nem vont le, helyette arra alapította az indokolást, hogy a szervezetátalakítás fogalmát kibővítette, s adott szerv hatásköri listájának módosítását is ilyen hatásúnak tekintette.³⁵⁹ „Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a szervezet-átalakításon túl még az adott szervezet funkcióinak, azaz feladat- és hatásköreinek jelentősebb megváltozása is megalapozhat, indokoltá tehet törvényhozói beavatkozást, hiszen a hivatalban lévő vezető kiválasztásánál értelemszerűen nem lehetnek tekintettel a megváltozott kompetenciákból adódó alkalmassági, megfelelőségi szempontokra, ugyanakkor nem zárható ki, hogy az új funkciók ellátása más szemléletű, felkészültségű, szakmai előélettel és gyakorlattal rendelkező személyt igényel.”³⁶⁰ Ezek után – rámutatva arra, hogy a Kúria elnökhelyettese a Kúria elnö-

³⁵⁹ Azt megvizsgálta a testület, hogy a Legfelsőbb Bíróság Kúriára történő átnevezése ellenére az elnökhelyettesi pozíció megmaradt, s betöltésére is azonos feltételek mellett kerülhet sor: a Legfelsőbb Bíróság/Kúria elnökének javaslatára köztársasági elnöki kinevezéssel. Ennek megállapításával a szervezetalakítás korábbi alkotmánybírósági határozatokban megállapított szűkebb fogalmára a határozatot nem lehetett alapítani.

³⁶⁰ 3076/2013. (III. 27.) AB határozat Indokolás V/2. pont.

kének teljes jogkörű helyettese³⁶¹ – azt vizsgálta a testület, hogy a Kúria – és ezáltal elnöke és közvetetten elnökhelyettese – milyen új hatáskörökkel gazdagodott vagy szegényedett az Alaptörvény és a Bszi. hatálybalépésével. Ilyen új hatáskörváltzásként azonosította az Alkotmánybíróság azt, hogy a bírósági igazgatásban a Kúria elnöke nem vesz részt, az Országos Igazságszolgáltatási Tanács megszüntetésével a bírósági igazgatási feladatok az Országos Bírósági Hivatal elnökének hatáskörébe tartoznak. Másfelől azonban szélesedett a legfőbb bírói szerv feladat- és hatásköre: hatáskörébe került a helyi önkormányzatok rendeletei feletti törvényességi kontroll gyakorlása, valamint az eljárás akkor, ha a helyi önkormányzat törvényben szabályozott jogalkotási kötelezettségét elmulasztja. Ilyen hatáskör-bővülést jelent a joggyakorlat egységének biztosítása, a Kúria elnökének felelősségi körébe került a Kúria belső igazgatása mellett az igazságszolgáltatás egészét érintően, az ítélezési gyakorlat figyelemmel kísérésének, továbbfejlesztésének, egységesítésének szakmai vezetése is. Ezen belül a Kúria elnökének feladatkörét részletebben határozza meg a Bszi., mint a korábbi vonatkozó szabályozás. Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság szerint „az elnök és helyettese között állandó és szoros munkakapcsolat kell, hogy legyen”³⁶² Továbbá „ezeknek „a változásoknak a tükrében fokozott jelentősége van annak a bizalmi viszonynak, melyet az elnökhelyettes kinevezésére vonatkozó korábbi alkotmányi és a jelenlegi törvényi szabályok kifejezésre juttatnak. Következésképpen az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a korábbi vezetői megbízatás határidő előtti törvényi megszüntetéséhez ezek a változások kellő indokul szolgálnak.”³⁶³

Az Alkotmánybíróság tehát egyfelől kibővítette a szervezetátalakítás fogalmát, s ezzel eleve nagyobb teret engedett az Országgyűlés politikai zsákmányszerzésének, s a 2005-ben kelt határozatával kialakított gyakorlatával is szembehelyezkedett: a hatáskör- és funk-

³⁶¹ Bszi. 123. § (2) bekezdés.

³⁶² 3076/2013. (III. 27.) AB határozat Indokolás V/2. pont.

³⁶³ 3076/2013. (III. 27.) AB határozat Indokolás V/2. pont.

ciómódosítást a vezetőcsere elegendő indokának nevezte, ráadásul az államigazgatási szerveknél elvileg nagyobb fokú mandátumvédelmet élvező bírói hatalmi ág tekintetében. Másfelől a testület tulajdonképpen kimondta, hogy a kormánytagok jogállásának mintájára más szervek – így a bíróságok – vezetői között is alkotmányos jelentőségű a kollegialitás elve,³⁶⁴ amelyet a köztük lévő bizalmi viszony fejez ki. Véleményem szerint az Alkotmánybíróság ezen álláspontja alapvetően téves. A Kúria elnöke és elnökhelyettese között kétségtelenül fennálló együttműködési kötelezettségből nem fakad feltétlenül bizalmi viszony, legalábbis ennek semmilyen tételes jogi alapja nincs: a Bszi. nem kapcsolja a Kúria elnökének megbízatásához a Kúria elnökhelyettesének megbízatását,³⁶⁵ amelyből a köztük lévő bizalmi viszonyra ténylegesen következtetni lehetne. Az olyan jogviszonyokban, amelyekben közjogi jelentőségű bizalmi kapocs van a jogviszony alanyai között, a tételes jog az alárendelt fél jogviszonyának megszűnését a jogviszonyon belül fölérendelt helyzetben lévő fél jogviszonyának megszűnéséhez köti. Erre lehet példa az, hogy a miniszteri tisztség megszűnik a miniszterelnök megbízatásának megszűnésével,³⁶⁶ vagy az, hogy a miniszterelnök, illetve a Kormány megbízatása megszűnik az újonnan választott Országgyűlés alakuló ülésével.³⁶⁷ Amennyiben tehát ténylegesen – a szó közjogtudományi értelmében – kollegiális kapcsolat lenne a Kúria elnöke és elnökhelyettese között, annak tükröződnie kéne a Bszi.-ből is.

Feltéve, de nem megengedve, hogy elfogadjuk az Alkotmánybíróság „bizalmi viszonyra” alapított érvelését, érdemes röviden kitér-

³⁶⁴ Lásd például: „A kollektív felelősség, vagyis a kollegialitás elve [...] azt jelenti, hogy a kormány mint egész felelős tevékenységéért a parlamenttel szemben, s ha a kormány elveszti a törvényhozás politikai bizalmát, akkor valamennyi kormánytag megbízatása megszűnik.” SZENTE Zoltán: *A polgári alkotmányok főbb intézményei*. In MEZEY Barna – SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet*. Osiris, Budapest, 2003. 535. o.

³⁶⁵ A Kúria elnökhelyettesének tisztségének megszűnési okait a Bszi. 138. §-a tartalmazza.

³⁶⁶ Alaptörvény 20. cikk (3) bekezdés a) pont.

³⁶⁷ Alaptörvény 20. cikk (1) bekezdés és (2) bekezdés a) pont.

ni arra a megállapítására, amely szerint „*az új funkciók ellátása más szemléletű, felkészültségű, szakmai előélettel és gyakorlattal rendelkező személyt igényel*”.³⁶⁸ Hasonlóan az indokolás másik részéhez, ennek következtelen voltát is a szabályozási környezet vizsgálatával tudjuk alátámasztani. Kétségtelen tény, hogy a Kúria hatásköre módosult a Legfelsőbb Bírósághoz képest, ahogyan az is, hogy a legjelentősebb változást a helyi önkormányzati rendeletek törvénybe ütközésének megállapítása, illetve az önkormányzatok törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének megállapítása mint új hatáskörök jelentik, amelyek addig csak az Alkotmánybíróság által végzett normakontroll gyakorlására kötelezik/jogosítják a Kúriát. Azt is komolyabb ellenvetés nélkül elfogadhatjuk, hogy ez az új hatáskör más szemléletet kíván meg az e hatáskört gyakorló bíraktól. Az ő körüket a Bszi. konkrétan meg is jelöli: a Kúria önkormányzati tanácsának három bírāja látja el e feladatot.³⁶⁹ Tehát csak az önkormányzati tanácsba beosztott bírákat érinti a Kúria ténylegesen új hatásköre. Az új feladatkör igényelte új bírói szemléletet azonban a törvényhozó nem kívánta azáltal biztosítani, hogy az önkormányzati tanács bíráinak kinevezéséhez speciális kvalitást – például normakontroll eljárásokban szerzett tapasztalatot – írjon elő. Ebből szerintem arra kell következtetnünk, hogy az új feladat- és hatásköröket a „rég” bírák is képesek ellátni, ha pedig ez így van, akkor az egyéb új vezetői feladat- és hatáskörök ellátására – amelyek csak annyiban újak, hogy a korábbi szabályozásnál részletesebb hatásköri listát tartalmaz a Bszi., s nem előzmény nélküli feladatokat – minden bizonnyal a hivatalban lévő elnökhelyettesek is képesek lettek volna.

A határozat indokolásából kitűnik, hogy az Alkotmánybíróság egyre megengedőbb az Országgyűlés politikai zsákmányszerző jogalkotásának, és ezen keresztül az egyedi rendelkezések törvénybe foglalhatóságának alkotmányossági minimumait tekintve. Ez részben abból következik, hogy a szervezetátalakítás fogalmát kiterjesztően

³⁶⁸ 3076/2013. (III. 27.) AB határozat Indokolás V/2. pont.

³⁶⁹ Lásd: Bszi. 45. §.

értelmezte, másrészt abból, hogy ezt a kiterjesztő – s a mandátumvédelemre hátrányos – értelmezést pont a legkevésbé átpolitizált hatalmi ág vezetőire alkalmazta.

5.4. A „lex”-alkotás kérdései

A törvénybe foglalt egyedi rendelkezések harmadik formáját a törvényekben megfogalmazott általános szabályoktól való, egyedi esetre vagy személyre szabott eltérések jelentik. Ezek figyelmünkre azért érdemesek, mert bár korábban sem volt idegen az ilyen megoldás alkalmazása az Országgyűléstől, az utóbbi időben egyre gyakoribbá váltak az ilyen törvények, amelyeket római jogi analógiával, találóval sokszor csak „lex”-ként emlegetnek. Ezen – gyakorlattá váló – jelenséget azonosítani relatíve egyszerű,³⁷⁰ azonban ellene jogállami eszközökkel fellépni annál nehezebb. Ennek okait nagyon jól mutatja be a következő – egyébként „lex Szapáry” néven elhíresült eset.

2010-ben a kormányzat új washingtoni nagykövetet kívánt kinevezni. Az akkor 72 esztendőS Szapáry György volt e poszt várományosa, azonban kinevezésének akadálya az volt, hogy kormánytisztviselői jogviszonyt csak 70. életévét be nem töltött személy létesíthetett. Két nappal azután, hogy az Országgyűlés Külügyi Bizottsága nagykövetjelölteket hallgatott meg,³⁷¹ módosításra került a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVII. tv. A módo-

³⁷⁰ Kiválóan foglalja össze az utóbbi esztendők „lex”-eit az Index cikke, amely rámutat az egyes törvények mögöttes céljára is: JANECSKÓ Kata: *Lex Biszku, lex Járai, lex Schmitt*. Index, 2012. június 4. forrás: <http://index.hu/belfold/2012/06/04/lexek/> (letöltés ideje: 2013. szeptember 30.).

³⁷¹ Lásd az Országgyűlés Külügyi és határon túli magyarok bizottságának 2010. november 16-án, kedden, 14 óra 27 perckor az Országház főemelet 55. számú tanácstermében megtartott üléséről készült jegyzőkönyvet [forrás: <http://www.parlament.hu/biz39/bizjkv39/KUB/1011161.pdf> (letöltés ideje: 2013. október 1.)]. A nagykövetjelöltek meghallgatására zárt ülésen került sor, így az ott elhangzottakat nem ismerhetjük meg.

sító, 2010. évi CXXXVIII. tv. lehetővé tette, hogy miniszterelnöki engedéllyel 70. életévüket betöltött személyek is kaphassanak külszolgálati képviselő-vezetői megbízást.³⁷² Különösen jól emeli ki a lex Szapáry – amelynek indokolása szerint „*kiemelkedő érdek, hogy a magyar állam képviselőtét olyan misszióvezetők lássák el, akik jelentős szakmai tapasztalattal és gyakorlattal rendelkeznek*”³⁷³ – kivételességét a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló CLXII. tv. 90. §-a, amely a bírói megbízatás megszűnését az addigi 70. életév betöltéséről az általánosan irányadó öregségi nyugdíjkorhatárra, azaz 62–65. életév betöltésére csökkentette le.³⁷⁴

A törvénymódosításról – annak körülményeit vizsgálva – bizonyítható, hogy az egy személy érdekében, tulajdonképpen az általános szabályok alóli kivételként vált a jogrendszer részévé. Annak ellenére, hogy számos hasonló „lex” megalkotására került sor az utóbbi években, ezek részletes bemutatásától e helyütt eltekintek, mivel „állatorvosi lóként” a „lex Szapáry” is alkalmas az ilyen típusú jogszabályokkal kapcsolatos valamennyi probléma bemutatására. Először azonban azt kell tisztáznunk, hogy miért tekintjük kerülendőnek a hasonló jogalkotást.

Azért helytelenítjük e gyakorlatot, mert ezek a „lex”-ek a jogi norma egyik ismervét, az ismételtséget rontják le. Az ismételtség azt követeli meg, hogy „*a norma címzettje minden ismétlődő esetben ugyanúgy járjon el, ahogyan a norma előírja*”.³⁷⁵ E követelménynek relatíve könnyen meg tud felelni a jogalkalmazó, hiszen ez tulaj-

³⁷² A módosító törvény 1. §-a szerint: „A kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény a következő új 10/A. §-sal és címmel egészül ki: »A kormánytisztviselői jogviszony megszűnése 10/A. § A kormánytisztviselői jogviszony tekintetében a Ktv. 15. § (1) bekezdés e) pontját azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy az ott meghatározott életkori korlát alól a miniszterelnök felmentést adhat, ha a kormánytisztviselői kinevezés a külszolgálatához kapcsolódó képviselő-vezetői megbízáshoz szükséges.«”

³⁷³ Lásd: T/1731. számú törvényjavaslat Indokolás.

³⁷⁴ A bírói felső korhatár csökkentését a bírói függetlenség elvének megsértése miatt az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenesnek mondta ki a 33/2012. (VII. 17.) AB határozatban.

³⁷⁵ SZIGETI Péter: *Jogtani és államtani alapvonalak*. Rejtjel, Budapest, 2011. 81. o.

donképpen – ebben a formában – nem jelent többet a szabály kötelező voltánál. Azonban azzal folytatódik a fogalom, hogy az „egyszer követendő magatartás nem norma, hanem pl. egyedi parancs”.³⁷⁶ Az ismételtség és normativitás kapcsolatát ontológiai szempontból is alátámasztotta SZIGETI Péter: „Az ismétlődés minden lét konstituen-ciája, amely a társadalmi létben a normativitáshoz vezet.”³⁷⁷ Érdemes megemlítenünk PATYI András érvelését is, aki „az egyes választásokra kibocsátott, a választási szervek technikai vagy ügyviteli feladatait tartalmazó miniszteri rendeleteket”³⁷⁸ jó példának tartja arra, hogy léteznek olyan jogszabályok, amelyek egyetlen alkalomra szólnak. Az idézett példa azonban feltételezi, hogy nagyon szűk időkeretek között, de azon belül többször alkalmazzák, másrészt leíró, s nem értékelő jellegű PATYI András megállapítása: tényleg vannak ilyen normák, a kérdés az, hogy ez így jól van-e. JAKAB András a normatív és egyedi aktusokkal kapcsolatban arra hívja fel a figyelmet, hogy „[t]éves tehát az az álláspont, amely szerint normatív aktusban csak normatív rendelkezések lehetnek [...] Normatív aktus tartalmazhat kizárólag egyedi rendelkezéseket is, pl. elvileg ilyen a költségvetési törvény is (gyakorlatilag sosem, mert mindig kerülnek bele normatív rendelkezések is).”³⁷⁹ JAKAB András tehát azt hangsúlyozza, hogy bizonyos egyedi rendelkezéseket kizárólag jogszabályban lehet tételezni, s ahogyan arra már rámutattunk, példáját kiegészíthetjük a szerveket létrehozó, megszüntető, átalakító törvényekkel is. Ez a megközelítés azonban elfedi a különbséget a szükségképpen normatív aktusban szabályozandó egyedi rendelkezések és a „praktikus jogalkotás” termékeiként születő egyedi rendelkezések között. Ugyanakkor egy

³⁷⁶ SZIGETI Péter: *Jogtani és államtani alapvonalak*. Rejtjel, Budapest, 2011. 81. o.

³⁷⁷ SZIGETI Péter: *A jogi objektiváció kategóriaelemzése*. In SZIGETI Péter – TAKÁCS Péter: *A jogállamiság jogelmélete*. Napvilág, Budapest, 2004. 143. o.

³⁷⁸ PATYI András: *A közigazgatás működésének jogi kérdései*. In PATYI András – VARGA Zs. András: *Általános közigazgatási jog*. Dialóg-Campus, Budapest–Pécs, 2009. 214. o.

³⁷⁹ JAKAB András – PATYI András – SZENTE Zoltán – SÜLYOK Gábor: 19. § Az Országgyűlés hatáskörei. In JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I. Századvég*, Budapest, 2009. 565. o. 97. lábjegyzet.

másik művében elismeri JAKAB, hogy az egyedi rendelkezések jogszabályba bújtatása problémás és veszélyes lehet.³⁸⁰

Általánosságban tehát megelégedhetünk azzal a normativitás-megközelítéssel, amely a címzetti kör jellegét vizsgálja, azonban a „lex”-ek felvetik e megkülönböztetés relativizálódását. A normativitás jogelméleti fogalma azonban kapaszkodót kínál az olyan helyzetekben, amelyekben a szakjogtudományi – jogalkotástani – fogalom nem képes a probléma lényegét megragadni.

Amennyiben elfogadjuk azt, hogy az ismételtség hiánya egy rendelkezés normativitását is aláássa, akkor azt kell igazolnunk, hogy az adott jogszabályi rendelkezés csak egy alkalomra szól. Ezzel nagy valószínűség szerint a lehetetlenre vállalkozunk, hiszen legalább jósnak kellene ahhoz lennünk annak kijelentéséhez, hogy az adott szabályt soha nem fogják újra alkalmazni.

Célszerű tehát másfelől megközelítenünk a problémát. Ilyen „menekülő utat” nyithat a jogegyenlőség elve: „Az alkotmánybírósági gyakorlat szerint az életkori feltételek, ha azok az adott kategóriába tartozó minden személyre egyformán vonatkoznak és nem önkényesek, nem sértik az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését. Nem minősülnek tehát alkotmány sértőnek azok az életkori korlátok, amelyek meghatározott munkakörök, beosztások betöltéséhez kapcsolódnak, ha azt a jogalkotó nem önkényesen húzza meg.”³⁸¹ Jelen esetben fordítva kell feltenni a kérdést: az életkori korlátok alóli kivételképzés milyen esetben alkotmányos? Ez már a pozitív diszkrimináció megengedhetőségét veti fel, amely az Alaptörvény szerint csak az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkóztatás érdekében, így különösen a családok, a gyermekek, a nők, az idősek és a fogyatékkal élők védelmében alkalmazható.³⁸² Ennek a szigorú követelménynek aligha felel meg az, hogy közhivatal betöltését kivételesen 70 év felettieknek is, de csak

³⁸⁰ JAKAB András: *A magyar jogrendszer szerkezete*. Dialóg-Campus, Budapest–Pécs, 2007. 140–141. o.

³⁸¹ KOVÁCS Krisztina: *A hátrányos megkülönböztetés tilalma*. In HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila: *Emberi jogok*. Osiris, Budapest, 2003. 382. o.

³⁸² Vö. Alaptörvény XV. cikk (4)–(5) bekezdés.

nagyköveti posztokon teszi lehetővé a törvény. Sajnos hasonló ügyben alkotmánybíróági határozat még nem született, ráadásul, mivel mindegyik „lex” más-más területet érint, így esetről esetre kell vizsgálni az előnyben részesítés alkotmányos megengedhetőségét.

A „lex”-ek olyan tartalommal is elképzelhetők, amikor a kivételes helyzetbe hozott jogalanyra nézve nem kedvező, hanem éppen kedvezőtlen. Ilyen jogszabállyal – igaz, nem törvénnyel, hanem önkormányzati rendelettel – már foglalkozott az Alkotmánybíróság, s mivel ebből a szempontból közömbös a szabályozás szintje, annak normativitása a kérdés, az önkormányzati rendelettel kapcsolatos alkotmánybíróági gyakorlatot a törvények vonatkozásában is irányadónak tartom.

Az Alkotmánybíróság 1991-ben szembesült először olyan önkormányzati rendelettel, amelyről bizonyítható volt, hogy a benne foglalt normatív szabályozást úgy alkotta meg a képviselő-testület, hogy az szándékoltan csak egy jogalanyt hozott a többihez képest lényegesen hátrányosabb helyzetbe. Csorna város képviselőtestülete ugyanis úgy határozta meg a helyi adónak minősülő, telekadóra fizetésére kötelezettek körét, hogy csak egy gazdasági társaság esett ennek hatálya alá, pont az, amelynek területét az önkormányzat egyébként meg akarta szerezni: „az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg:

- a) A szóban forgó községben egyetlen jogi személynek volt jelentős alapterületű, több mint 24 hektáros belterületi földje. A kirendelt igazságügyi ingatlanforgalmi szakértő e terület forgalmi értékét 6 120 000 Ft-ban állapította meg. Eme terület után évi 24,5 millió forint – azaz a forgalmi érték négyszeresét kitevő összegű – adót kellett volna fizetni. Az ugyancsak kirendelt adóelméleti és adóigazgatási szakértő úgy nyilatkozott, hogy »ha adó címen olyan elvonást alkalmaz egy norma, amely az adóalany lehetetlenülését eredményezi, az már nem adó«. A szakértő ugyanis úgy ítélte meg, hogy »a tételes adó mértékénél súlyosan aránytalan, ha az adott vagyontárgy értékének 20%-át meghaladja az évi vagyonadó mértéke«.
- b) Megállapítható volt, hogy a polgármesteri hivatal szeretne volna megszerezni a jogi személy tulajdonában álló belterületi földet, hogy

azt lakásépítésre, illetőleg üdülőterületenként és szabadidőközpontként hasznosítsa. (Ilyen módon való hasznosítás esetén az ingatlanforgalmi szakértő már 21 800 000 Ft-ban jelölte meg a terület forgalmi értékét.) Mivel a tulajdonos nem mutatott hajlandóságot a tulajdonjog átengedésére, az önkormányzati testület az adó jogintézményét eszközül használta fel arra, hogy nagyobb nyomatékot adjon tulajdonszerzési szándékának. Miként a polgármester írta az Alkotmánybíróságnak: »...többször felkínáltuk az mgtsz-nek a teljes adótartozása elengedését annak fejében, hogy adja át tulajdonunkba a fenti területeket«. Ezt a célzatosságot támasztotta alá az is, hogy az önkormányzati rendelet 99%-os telekadó kedvezményt biztosított az érintett tulajdonosoknak, de a jogosultak körét úgy határozta meg, hogy a szóban forgó tulajdonos ne kerülhessen a kedvezményezettek közé.

Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy »... az önkormányzati rendelet [...] sérelmezett szabályai olyan típusú gazdasági szabályozó eszközöket tartalmaznak, amelyek kifejezetten az indítványozó mgtsz gazdasági tevékenységének a közvetett – nem adóztatási funkciójú – befolyásolását szolgálják.« Emiatt az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálat alá vont rendelkezéseket alkotmányellenesnek minősítette.³⁸³

A fenti idézetből kitűnik, hogy az Alkotmánybíróság számos olyan vizsgálati módszert alkalmazott, amely egyébként a normakontroll-eljárásban felettébb szokatlan – így adószakértőt is nyilatkoztatott az adózás megengedhető mértékéről, amely álláspontom szerint tisztán alkotmányjogi mérlegelés körébe eső kérdés – s ennek megfelelően alakult az ügygel kapcsolatos vizsgálódásának köre is. A rendelet és az Alkotmány egybevetésén és értelmezésén túl „az Alkotmánybíróság szükségesnek tartotta [...] a két rendelkezés kizárólag

³⁸³ 31/1998. AB határozat (VI. 25.) Indokolás IV. pont. Ez a határozat tömören foglalja össze az 1531/B/1991. AB határozat Indokolás II. pontját, amely Csorna város rendeletének alkotmányellenességét mondta ki.

formális, jogpozitivistá összevetését szélesebb körű, tényellenőrzéssel, valamint adóelméleti szakvéleménnyel alátámasztott törvényességi, illetőleg alkotmányossági vizsgálattal kiegészíteni”.³⁸⁴

A kiterjesztett, tényellenőrző vizsgálat alapján tudta megállapítani azt a testület, hogy valójában leplezett egyedi rendelkezést „csomagolt” a képviselő-testület normatív erejű rendeletbe. Ezzel a jogelméleti normativitás-fogalmunk létjogosultságát tudjuk alátámasztani, tehát azt, hogy a jogszabály – norma – lényegi ismérve az ismételtség. Az a jogszabály pedig, amelyet azzal a céllal alkottak meg, hogy az egy esetre szójon, valószínűleg alaptörvény-ellenes. Az Alkotmánybíróságnak tehát nem az adott jogszabály ismételt-ségének absztrakt lehetőségét kell vizsgálnia – amelynek lehetetlenségét fent indokoltam –, hanem elegendő a szabályozás célját vizsgálnia. Ezzel a „lex”-ek alkotmányossági vizsgálata előtt is út nyílhat.

Hangsúlyozni szükséges ugyanakkor, hogy a csornai rendelet ügyében az egyedi rendelkezés normatív aktusba bújtatásának tulajdonvédelmi, illetve adójogi aspektusa is volt, valamint egyértelműen hátrányos volt az érintett jogalany számára, míg a „lex”-ek esetében az érintettnek való kedvezés is lehet a kivételalkotás indoka.

Az Alkotmánybíróság az egyedi rendelkezések normatív formában történő megjelenítésével szemben kifejlesztette az 1531/B/1991. AB határozatban *expressis verbis* ki nem mondott, de 1998-ban már nyíltan deklarált elvet is, a jogalkotással való visszaélés tilalmát. Ezt a testület a joggal való visszaélés polgári jogi alapelvéből ültette át a közjogi viszonyokra: „A Magyar Köztársaság Polgári Törvénykönyvéről szóló 1959. évi IV. törvény 5. §-ának (1) bekezdése szerint: »A törvény tiltja a joggal való visszaélést.« Ugyanezen § (2) bekezdése pedig kimondja: »Joggal való visszaélésnek minősül a jog gyakorlása, ha az a jog társadalmi rendeltetésével össze nem férő célra irányul, különösen ha a nemzetgazdaság megkárosítására, a személyek zaklatására,

³⁸⁴ 1531/B/1991. AB határozat Indokolás II. pont.

jogaik és törvényes érdekeik biztosítására³⁸⁵ vagy illetéktelen előnyök szerzésére vezetne. Az Alkotmánybíróság rámutat: a demokratikus jogállamokban – így hazánkban is – a joggal való visszaélés tilalmának érvénye nem szorítkozik egyetlen jogágra, hanem e tilalom – az egyes jogágak sajátosságaitól függő formában – az egész jogrendszerben érvényre jut. A Magyar Köztársaságban az említett tilalomnak az egész jogrendszerre kiterjedő általános érvénye közvetlenül az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdéséből vezethető le. A kifejtetteknek megfelelően érvényesül a joggal való visszaélés tilalma a közjogban is, ahol e tilalom egyaránt irányadó a jogalkotó szervek, a jogalkalmazó szervek, illetőleg az ügyfelek magatartására. »³⁸⁶

Tovább tágitotta a testület a jogalkotói hatalommal való visszaélés fogalmát annak kimondásával, hogy „az eddigi döntések is alapul szolgálnak annak az általános érvényű következtetésnek a levonására, hogy mivel a joggal való visszaélés tilalmának forrása az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdése, alkotmányellenes az olyan rendelkezés is, amely amiatt ütközik az említett tilalomba, mert a jogalkotó valamely jogintézményt nem annak jogrendszeren belüli rendeltetése szerinti célra használt fel.”³⁸⁷

Ahogy a politikai zsákmányelv-határozatok között láthattuk, az 5/2007. (II. 27.) AB határozatban a testület hivatkozott a jogalkotói hatalommal való visszaélés tilalmára, amelyből egyrészt arra következtethetünk, hogy a testület következetesen alkalmazza ezt az elvet, másrészt pedig arra, hogy a törvények vonatkozásában is irányadó. Ez utóbbit erősíti meg a már idézett 31/1998. (VI. 25.) AB határozat is: „Kétségtelen, hogy a törvényhozónak még a jogintézmények céljának meghatározásában is összehasonlíthatatlanul szélesebb körű alkotmányos mozgástere van, mint egy helyi önkormányzatnak. Ám ez a mozgástér sem korlátlan, mivel a törvényalkotót is köti a jogalkotói hatalommal való visszaélés tilalma.”³⁸⁸

³⁸⁵ A határozat e helyütt rossz szót tartalmaz: a mondat úgy lenne értelmes, ha a „biztosítására” szó helyett a „csorbítására” szó szerepelne.

³⁸⁶ 31/1998. (VI. 25.) AB határozat Indokolás IV. pont.

³⁸⁷ 31/1998. (VI. 25.) AB határozat Indokolás IV. pont.

³⁸⁸ 31/1998. (VI. 25.) AB határozat Indokolás IV. pont.

Annak ellenére tehát, hogy a „lex”-ekkel szembeni fellépés kifejezetten nehéz, az alkotmánybíróági gyakorlat alapján nem lehetetlen: a jogalkotói hatalommal való visszaélés kategóriáján keresztül a jog számára is megfoghatóvá, minősíthetővé válnak az egyedi politikai törekvések, amelyek rontják a jogszabályok normativitását. A kulcsot a jogalkotói szándék elemzése jelenti, amelynek vizsgálatára már több alkalommal vállalkozott az Alkotmánybíróság.

Elgondolkoztató JAKAB András azon felvetése, miszerint a formával, azaz a jogalkotó hatalommal való visszaélés esetén kilátástalan minden kritériumkeresési próbálkozás, ehelyett az Alkotmánybíróságnak fel kellene vállalnia a normatív aktusokban található egyedi rendelkezések alkotmányossági vizsgálatát. Ez azzal a következménnyel járna – ahogyan arra ő maga rámutat –, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörét pusztán az alapozná meg még egyedi rendelkezések az alkotmányossági vizsgálatára is, hogy azok törvényi formában jelennek meg.³⁸⁹ Ezzel kapcsolatban mindenképpen megjegyzendőnek tartom azt, hogy az egyedi rendelkezések megsemmisítése megfelelő alkotmányos védelmet garantál. Másrészt pedig nehéz elképzelni azt, hogy az egyedi rendelkezések alkotmányossági vizsgálatát milyen egyéb szempontok alapján lehetne lefolytatni, illetve azt, hogy ez mennyiben vezethetne más eredményre, mint a jogalkotó hatalommal való visszaélés megállapítása és az erre alapított megsemmisítés: azaz létezhet-e olyan eset, amikor ugyan megállapítható lenne a jogalkotó hatalommal történő visszaélés, de magát az egyedi rendelkezést vizsgálva – s eltekintve egyedi jellegétől – az alkotmányosnak minősülne.

³⁸⁹ JAKAB András: *A magyar alkotmányjogi dogmatika gordiuszi csomója*. In *Fundamentum* 2007/2. 74–75. o.

5.5. Megállapítások

- Az Alkotmánybíróság akkor találta alkotmányellenesnek az egyedi rendelkezések törvénybe vagy rendeletbe foglalását, ha ez a szabályozási technika alapjog – praktikusán a jogorvoslathoz való jog – sérelmét idézte elő.
- Az Alkotmánybíróság egyre megengedőbb az Országgyűlés politikai zsákmányszerző jogalkotásának, és ezen keresztül az egyedi rendelkezések törvénybe foglalhatóságának alkotmányossági minimumait tekintve.
- A „lex”-ekkel, a leplezetten egyedi esetre – tehát a címzett kör nyílt, de olyan szűk körű meghatározásával, amely az ismételt alkalmazását szinte teljesen kizárja – alkotott jogszabályok esetén az Alkotmánybíróság a jogalkotó szándékát vizsgálja. Ezzel összefüggésben a testület a jogalkotó hatalommal való visszaélésre hivatkozással semmisíthet meg ilyen törvényeket.

6. AZ AKTUS JOGI KÖTÖTTSÉGE SZERINTI OSZTÁLYOZÁS

6.1. Problémafelvetés

Az aktusok osztályozási szempontjai között a közigazgatási jog tudományában – amely a parlamenti aktustanunk kiindulópontjaként szolgál – előkelő helyet foglal el a jogi kötöttség. Ez a szempont az aktusok azon tulajdonságára mutat rá, hogy az aktus tartalmát mennyiben határozzák meg jogi szabályok, azok mekkora teret hagynak a jogalkotó vagy jogalkalmazó mérlegelésének.³⁹⁰

A parlamenti aktustanban a jogi kötöttség szerinti osztályozás, ha lehet, a fentieknél is nagyobb magyarázóerővel rendelkezik. Ez

³⁹⁰ Lásd PATYI András: *A közigazgatás működésének jogi kérdései*. In PATYI András – VARGA Zs. András: *Általános közigazgatási jog*. Dialóg-Campus, Budapest–Pécs, 2009. 234–246. o.

abból következik, hogy a törvényalkotás politikailag motivált tevékenység, így szükséges az, hogy a jogalkotónak kellő mozgástér álljon rendelkezésére politikai programjának megvalósításához. Ugyanakkor – jogállami keretek között – nem tekinthetjük a jogot a politika szolgálólányának: a jog egyszerre eszköze és korlátja kell, hogy legyen a parlamentnek. Az országgyűlési aktusok jogi kötöttségének vizsgálata arra a kérdésre adhat választ, hogy hol húzódik a határ a jog eszköz- és korlátjellege között.

Kifejezetten érdekessé teszi az országgyűlési aktusok jogi kötöttségének problémáját, hogy egyrészt mint alkotmányozó, másrészt – eljárásai tekintetében – mint önszabályozó hatalomként jár el: egyszerre a norma alkotója és címzettje. E megállapítás csak a belső jog vonatkozásában igaz, az uniós, illetve nemzetközi jog normái ugyanis úgy vonatkoznak az Országgyűlésre, hogy azoknak nem alkotója.

A parlamenti aktusok jogi kötöttségét érdemes a lehető legtágabban vizsgálni. Ezt szolgálja az, hogy a belső jog vonatkozásában megkülönböztetem egymástól az alkotmányjogi és az egyéb jogágak szerinti kötöttséget, valamint a belső jogon kívülre terjeszkedve a nemzetközi jog és az uniós jog kötőerejével kapcsolatos kérdésekre is kitérek.

Mielőtt azonban áttekinteném a nemzetközi jog, az uniós jog és az Alaptörvény országgyűlési aktusokra gyakorolt kötőerejét, bemutatom az ún. *political question doctrine*, azaz a politikai döntések elvének eredetét és fejlődését, mivel ez, az Egyesült Államokban kifejlesztett – és kevésbé nyilvánvalóan, de a magyar Alkotmánybíróság által is használt – elv nem más, mint a parlamenti aktusok jogi kötöttségének kifejeződése. Egyúttal jól mutatja, hogy az aktusok jogi kötöttsége más oldalról közelíti meg a parlamenti autonómia problémáját, mint az eddigi osztályozási szempontok. Míg az alanyok szerinti osztályozás arra mutatott rá, hogy vannak olyan parlamenti szervek, amelyek aktusával szemben nincs jogi felülvizsgálati lehetőség, s míg a jogi forma szerinti osztályozás azt emelte ki, hogy vannak olyan aktusok, amelyekkel szemben formájukra tekintettel

nem létezik jogi kontrollmechanizmus, addig a jogi kötöttség szerinti osztályozás arra fókuszál, hogy

- az egyébként jogilag vitatható aktusok között vannak-e olyanok, amelyek mégsem vizsgálhatók felül részben vagy egészben,
- vagy léteznek-e olyan aktusok, amelyek kibocsátójuk és/vagy formájuk miatt nem lennének felülvizsgálhatók jogi szempontból, de a jogrendszer valamilyen oknál fogva mégis kivételt tesz, s biztosít jogi kontrollmechanizmust velük szemben.

A politikai kérdés elve jó összehasonlítási eszköz is, amellyel kimutathatók az amerikai és a magyar alkotmánybíróági felfogás és ezáltal a két ország törvényhozásának mozgásterében rejlő hasonlóságok és különbségek.

6.2. A politikai döntések elvének megjelenése és tartalmának fejlődése az Egyesült Államokban

A politikai döntések elvének kialakulása az alkotmányjog talán leghíresebb esetéhez, a *Marbury vs. Madison*-ügyben született legfelsőbb bírósági döntéshez³⁹¹ kötődik. Ez a republikánusok és a föderalisták versengéséből pattant ki az 1800. évi amerikai elnökválasztást követően. John Adamset, az Egyesült Államok egyik alapító atyját és második elnökét nem választották újra, az elnöki széket a republikánus-demokrata Thomas Jefferson foglalhatta el. Ugyan a választási eredmények 1801 februárjában már ismertek voltak, Jefferson csak 1801. március 4. napján lépett hivatalba. Ezen átmeneti időszak alatt Adams elnök a szintén föderalista többségű kongresszus támogatásával igyekezett pártjának hatalmi pozícióját legalább részben átmenteni a következő ciklusra is. Ennek eszközeül a politi-

³⁹¹ *Marbury v. Madison* 5. U.S. 137. (1803) Részletes kifejtését lásd ERDŐS Csaba: *A bírói felülvizsgálat kialakulása az Egyesült Államokban*. In SZENTE Zoltán (szerk.): *Applicatio est vita regulae. Nemzetközi jogesetek a parlamenti jog köréből*. Universitas, Győr, 2013. 16–22. o.

kai zsákmányelv szolgált: a Kongresszus a bírósági törvény módosításával – többek között – új békebírói pozíciókat létesített District of Columbiában, amelyeket az elnök az általa jelölt és kinevezett személyekkel tölthetett be. A békebírók ötéves, határozott időtartamra voltak megválaszthatóak, és – igazodva a bírói függetlenség elvéhez – a végrehajtás által nem voltak leválthatók, vagy bármilyen módon befolyásolhatók munkájukban.

A békebírák kinevezése tehát két fokozatban történt: először a Kongresszus törvényhozói munkájára volt szükség, aztán pedig az elnöki kinevezésre. Ezt az összetett eljárást az alig kéthetes átmeneti időszak alatt kellett befejezni, ezért nevezi az angol nyelvű szakirodalom az érintett bírákat plasztikusan „*midnight judges*”-nak, azaz éjféli bírának. A folyamat első fázisa hibátlanul ment végbe, azonban az elnöki kinevezések kézbesítése előtt „éjfél ütött az óra”: mire erre sor került volna, Jefferson hivatalba lépett, s – átlátva a föderalisták szándékát – az ezért felelős külügyminiszterrel, James Madisonnal leállította a kinevezések kézbesítését.

A gyors kinevezésre váró, de végül csalódni kényszerülő békebírák egyike William Marbury volt, aki az USA Legfelsőbb Bíróságához fordult azért, hogy kinevezésének kiadására köteleztesse James Madison külügyminisztert.

A Legfelsőbb Bíróság ítéletének minden aspektusára – így például az alkotmánybíráskodás „feltalálására” – e helyütt nem térhetünk ki, csak az indokolás politikai döntésekkel foglalkozó részleteit ismertetjük. Több korábbi eset elemzésével a határozat rámutat arra, hogy a miniszterek (*head of departments*) aktusai két része oszthatók: politikai és jogi döntésekre. Előbbiekről akkor beszélhetünk, ha a miniszter az elnök akarátát hajtja végre, vagy pedig ha – az Alkotmány vagy törvény alapján – diszkrecionális döntési jogkörrel rendelkezik. Ebben az esetben a miniszter döntése csak politikai szempontból értékelhető, így jogorvoslat sem vehető igénybe vele szemben. Akkor azonban, ha a jog egy speciális kötelezettséget ír elő, és egyéni jogosultságok múlnak ezen kötelezettség gyakorlásán, kétségtelen, hogy a jogában sértett vagy sértettnek vélt egyén jog-

orvoslatért folyamodhat. A kinevezésekkel kapcsolatban az ítélet kimondja, hogy az elnök diszkrecionális joga eldönteni, hogy kit jelöl és kit nevez ki valamely tisztségre. Amennyiben a felmentés joga is az elnököt illeti, ez a politikai döntése sem vizsgálható politikai szempontból. Ugyanakkor, ha a tisztség nem veszhető el az elnök akaratából, a kinevezett személynek törvény által védett joga keletkezik a tisztség betöltésére. Mivel Marburyt öt éves, határozott időtartamra nevezték ki a végrehajtástól független békebírói tisztségre, attól ő az elnök akaratából nem fosztható meg, és – figyelemmel a fentiekre is – ilyen esetben jogorvoslattal élhet.

Általánosságban a Legfelsőbb Bíróság kimondta, hogy „a bíróság hatásköre kizárólag az, hogy egyének jogairól döntsön, nem pedig az, hogy a végrehajtó hatalmat, vagy annak képviselőit a tekintetben ellenőrizze, hogy hogyan gyakorolják diszkreciós jogkörüket. A természetükből vagy az alkotmány és törvények rendelkezéseiből fakadóan politikai jellegű kérdések a végrehajtásra tartoznak, nem pedig a bíróságra”.³⁹² Láthatjuk, hogy már a 19. század elején is elemi erővel befolyásolta az állami aktusokat azok politikai vagy jogi jellege: főszabály szerint a diszkrecionális jogkörben született – azaz politikai – döntéssel szemben nincs helye jogorvoslatnak, azonban amennyiben a politikai döntés mások jogait érintő kötelezettséget ró valakire, ezen jellege miatt kell biztosítani vele szemben a jogorvoslat jogát.

A *Marbury v. Madison*-ügyben lefektetett politikai döntés elvét a Legfelsőbb Bíróság számtalan döntésben használta fel a híres ítélet meghozatalától számított több mint 200 esztendőben. A politikai döntés elvét túlnyomórészt az alábbi alkotmányi rendelkezéseknél, illetve témaköröknél hívta fel a Legfelsőbb Bíróság:

- Az ún. garancia-klausulához, amely szerint: az „Egyesült Államok az Unió minden állama számára biztosítja a köztársasági

³⁹² „The province of the court is, solely, to decide on the rights of individuals, not to enquire how the executive, or executive officers, perform duties in which they have a discretion. Questions, in their nature political, or which are, by the constitution and laws, submitted to the executive, can never be made in this court.”

*kormányformát és minden államot védelmez a támadás ellen”.*³⁹³ A közvetlen és képviseleti demokrácia viszonyára, a választási rendszerre vonatkozó szabályozás felülvizsgálatát célzó indítványok elutasítására legtöbbször a garancia-klauszula miatt került sor.³⁹⁴ Ugyanakkor, más alkotmányi rendelkezések – így különösen az egyenlőségi klauszula³⁹⁵ – megsértése esetén az indítványt vizsgálta a Legfelsőbb Bíróság, így megállapítható, hogy „nem valamennyi, garancia-klauszulára alapozott indítvány minősül elbírálhatalatlan politikai kérdésnek.”³⁹⁶

- A választási eljárással kapcsolatos kérdésekhez, főként az ún. „gerrymandering”, azaz a választóköretek határainak csalárd kijelölését támadó indítványokhoz,³⁹⁷ amelyek bírósági vizsgálhatóságát szintén megalapozhatja az egyenlőségi klauszula.³⁹⁸
- Külügyekhez, így a háborúindítás és a békekötés elhatárolásához,³⁹⁹ az ún. „act of state doctrine”-hoz,⁴⁰⁰ amely a bíróság külpolitikába való beavatkozását hivatott megakadályozni azáltal, hogy más államok saját területükön kifejtett hivatalos aktusainak érvényességét nem vizsgálja.
- Kongresszusi szabályokhoz és eljárásokhoz, amelyek hagyományosan a törvényhozás önszabályozásának hatálya alatt áll-

³⁹³ USA Alkotmány IV. cikk 4. §.

³⁹⁴ USA Alkotmány XIV. Kiegészítés 1. §: „törvénykezés során az államok senkitől nem tagadhatják meg a törvények nyújtotta egyenlő jogvédelmet.”

³⁹⁵ CHOPER, Jesse H.: *The Political Question Doctrine: Suggested Criteria*. In Duke Law Journal No. 6. Vol. 54. (2005) 1479–1480. o.

³⁹⁶ CHOPER, Jesse H.: *The Political Question Doctrine: Suggested Criteria*. In Duke Law Journal No. 6. Vol. 54. (2005) 1480. o.

³⁹⁷ CHOPER, Jesse H.: *The Political Question Doctrine: Suggested Criteria*. In Duke Law Journal No. 6. Vol. 54. (2005) 1486. o.

³⁹⁸ Lásd: Baker v. Carr 369 U.S. 186 (1962) ügy, amellyel később foglalkozunk részletesebben.

³⁹⁹ Lásd: Campbell v. Clinton (2000) 203 F.3d 19 (D.C. Cir. 2000) a határozat ismertetését lásd FARKAS Ádám: *A hadüzenet joga*. In SZENTE Zoltán (szerk.): *Applicatio est vita regulae. Nemzetközi jogesetek a parlamenti jog köréből*. Universitas, Győr, 2013. 76–80. o.

⁴⁰⁰ CHOPER, Jesse H.: *The Political Question Doctrine: Suggested Criteria*. In Duke Law Journal No. 6. Vol. 54. (2005) 1499. o.

nak.⁴⁰¹ Ez is megtörik azonban a törvényhozási privilégiumok és a képviselői mentességek célhoz kötöttségének elvén, amelyet a Legfelsőbb Bíróság a *Powell v. McCormack*-ügyben⁴⁰² előbbre valónak talált, mint a politikai kérdések elvét, tehát a törvényhozás „magánügyeibe” történő beavatkozás kerülését.⁴⁰³ A *Powell v. McCormack*-ügy megállapítását követte a testület a *U.S. v. Brewster*-ügyben⁴⁰⁴ is, amelynek alapját Brewster szenátor vesztegetési ügye képezte: a törvényhozás befolyásolásáért pénzt kért és fogadott el. A jogkérdés az volt, hogy az USA Alkotmányának ún. *Speech and Debate Clause*-a⁴⁰⁵ – tulajdonképpen mentelmi jogi klauzula – védelme kiterjed-e erre a szenátor ezen cselekményére. A Legfelsőbb Bíróság kimondta, hogy „indokolatlan lenne a védelem kiterjesztése a korábban szándékozott körén, történelmi hagyományain és nyelvtani értelmén túl kívülre úgy, hogy magába foglaljon mindent, ami a törvényhozáshoz kapcsolódik. A Klauzulát tág értelemben kell alkalmazni, de nem tágabban, mint ahogyan a bíróság eddig alkalmazta.”⁴⁰⁶ Továbbá: „Ha lehetővé tennék a végrehajtó hatalom számára, hogy eljárást kezdeményezzen a Kongresszus tagjai ellen, vesztegetés miatt, az nyilvánvalóan a törvényhozás függetlenségének lehetséges veszélyeztetését hordozza magában. [...] Nem értékelhetjük alul annak jelentőségét, hogy visszaélés történhet, de ezt a távolinak tekintett lehetőséget mérlegre kell

⁴⁰¹ *Field v. Clark*, 143 U.S. 649 (1892).

⁴⁰² *Powell v. McCormack* 395 U.S. 486 (1969).

⁴⁰³ Lásd SZENTE Zoltán: A képviselői mandátum keletkezése és megszűnése. In SZENTE Zoltán (szerk.): *Applicatio est vita regulae. Nemzetközi jogesetek a parlamenti jog köréből*. Universitas, Győr, 2013. 120. o.

⁴⁰⁴ *U.S. v. Brewster* 408 U.S. 501 (1972).

⁴⁰⁵ USA Alkotmány I. Cikk 6. § második mondata: „A hazaárulás, súlyos bűncselekmény, vagy békeontás eseteit kivéve a szenátorokat és képviselőket a Kongresszus adott házában ülésükén való részvétel tartama alatt, valamint oda és vissza menetelük során nem lehet letartóztatni; a Kongresszus Házaiban tartott beszéd vagy vita miatt más helyen sem vonhatóak felelősségre.”

⁴⁰⁶ VÁCZI Péter: A képviselői szólásszabadság határai. In SZENTE Zoltán (szerk.): *Applicatio est vita regulae. Nemzetközi jogesetek a parlamenti jog köréből*. Universitas, Győr, 2013. 130. o.

tenni a Kongresszus tagjaira alkalmazható vesztegetési törvény hiányából fakadó veszéllyel. [...] a kormányzati túlhatalom veszélyéhez képest a pénzügyi visszaélések, vesztegetések sokkal inkább aláássák a törvényhozás integritását és kiüresítik a közösség képviseletéhez való jogát. Ha megfosztanánk a végrehajtó hatalmat a vizsgálati és vádemelési jogától, valamint a bírói hatalmat a képviselői vesztegetések megbüntetésének jogától, az semmiképpen nem erősítené a törvényhozó hatalom függetlenségét.”⁴⁰⁷ A Legfelsőbb Bíróság tehát amellettt érvelt, hogy vannak a képviselői minőségben tanúsított aktusok között is olyanok, amelyek nem állnak a mentelmi jog hatálya alatt, s bírósági eljárás alapját képezhetik.

- Az alkotmány-kiegészítésekhez, amelyek közül – elvileg – és csak az Alkotmány V. cikkében foglalt eljárási szabályok betartása szempontjából azok lehetnek bírói felülvizsgálat tárgyai, amelyek egyéni jogokat érintenek.⁴⁰⁸ Ez egyrészt a *Baker v. Carr* ügyben kifejtett politikai kérdés-fogalomból, másrészt pedig abból a legfelsőbb bírósági gyakorlatból ered, amely nem ismeri el a közjogi érvénytelenséget.⁴⁰⁹
- A belső törvényhozási eljáráshoz, mivel „az uralkodó nézet szerint a bíróságok elismert jogköre, hogy megítélik egy törvény alkotmányosságát, de ez a kötelezettségük nem a törvényhozó hatalom gyakorlásának módjára, hanem eredményére terjed ki. Az alkotmány a hatalmi ágak elválasztásának elve alapján a törvényalkotás jogát a kormányzat egyik ágára, a törvényhozásra ruházta, amely nem áll külső kontroll alatt a tekintetben, hogy hogyan gyakorolja alkotmányos jogkörét.”⁴¹⁰

⁴⁰⁷ VÁCZI Péter: A képviselői szólásszabadság határai. In SZENTE Zoltán (szerk.): *Applicatio est vita regulae. Nemzetközi jogesetek a parlamenti jog köréből*. Universitas, Győr, 2013. 131. o.

⁴⁰⁸ CHOPER, Jesse H.: *The Political Question Doctrine: Suggested Criteria*. In Duke Law Journal No. 6. Vol. 54. (2005) 1513. o.

⁴⁰⁹ Részletesen lásd a felsorolás következő pontját.

⁴¹⁰ SZENTE Zoltán a *Marshall Field & Co. v. Clark* ügy [143 U.S. 649 (1892)] alapján jutott a fenti következtetésére. Lásd SZENTE Zoltán: A törvényhozási eljárás alkotmányosságának bírói felülvizsgálata. In SZENTE Zoltán (szerk.): *Applicatio est*

- Szövetségi és tagállami hatáskörök elválasztásához, amely kérdésben a bíróság csak akkor döntött, ha az adott tárgykört az Alkotmány nem tartotta fenn kizárólagosan tagállami hatáskörben, de kifejezetten a Kongresszus jogkörébe sem sorolta. Ilyen volt például a kincstárjegy-kibocsátással kapcsolatos hatáskör, amelyet a Legfelsőbb Bíróság a *Legal Tender Cases*-ügyben⁴¹¹ bírált el érdemben. Hasonló módon bírálta el a Legfelsőbb Bíróság a *U.S. v. Butler*-ügyet, amelyet az Alkotmány I. cikk 8. §-ában megfogalmazott kongresszusi adóztatási hatáskör és az általános szövetségi-tagállami hatáskörmegosztást szabályozó X. Alkotmánykiegészítés összevetésével ítélte meg a testület.⁴¹²
- Az *impeachment*hez, azaz a legfőbb közjogi méltóságok – elnök, bírák – közjogi felelősségre vonásához, amely eljárásban Képviselőház jár el *quasi* vádhatósággént, míg a Szenátus a döntéshozó.⁴¹³ A *Nixon v. U.S.*-ügyben⁴¹⁴ egy szövetségi bíró, Walter Nixon indítványozta a Legfelsőbb Bíróság eljárását, miután *impeachment* eljárásban – hamis eskütétel miatt – hivatalától megfosztották, s az alsóbb szintű bíróságok hatáskör hiányában elutasították keresetét. Indítványát arra alapozta, hogy az Alkotmány I. cikk 3. § szerint „csak a Szenátusnak van hatásköre a közjogi felelősségre vonás során a tárgyalás lefolytatására”,⁴¹⁵ míg az ő ügyében egy bizottság folytatta le a vizsgálatot, a Szenátus pedig csak szavazott a bizottság jelentéséről, s így fosztotta meg őt bírói tisztségétől. A Legfelsőbb Bíróság a keresetet elutasította azzal, hogy politikai kérdésnek minősül az *impeachment* eljárás

vita regulae. Nemzetközi jogesetek a parlamenti jog köréből. Universitas, Győr, 2013. 86. o.

⁴¹¹ *Legal Tender Cases* 79 U.S. 457 (1871).

⁴¹² *U.S. v. Butler et al.* 297 US.1. (1936) a határozat részletes bemutatásához lásd ERDŐS Csaba: A törvényhozás költségvetési autonómiája; a tagállamok és a kongresszus közötti hatáskörmegosztás. In SZENTE Zoltán (szerk.): *Applicatio est vita regulae*. Nemzetközi jogesetek a parlamenti jog köréből. Universitas, Győr, 2013. 62–69. o.

⁴¹³ Vö. USA Alkotmány I. cikk 2. § és I. cikk.

⁴¹⁴ *Nixon v. United States* 506 U.S. 224 (1993).

⁴¹⁵ „Senate shall have the sole power to try all impeachments.”

lefolytatása, mivel azt az Alkotmány „csak a Szenátus” hatásköréként tételezi. A lefolytatásba pedig beletartozik a tényfeltáró bizottságok alkalmazása is, ráadásul rámutatott arra is a Legfelsőbb Bíróság, hogy a Szenátus az eljárás lefolytatásának módjában nagy szabadságot élvez, továbbá arra, hogy – mivel a törvényhozó az *impeachmenten* keresztül ellenőrizheti a bíróságot – a hatalommegosztás elvével összeegyeztethetetlen lenne az, ha a bíróság felülbírálná a törvényhozást e tekintetben.⁴¹⁶

A felsorolt esetekben láthattuk, hogy a Legfelsőbb Bíróság kiterjedt körben alkalmazta és alkalmazza a politikai döntések doktrínáját, azonban a jelentős számú kivételnek köszönhetően nem kielégítő az, ha a tárgykörök szerint azonosítjuk a politikai döntéseket, szükség van egy általános tesztre is, amellyel előre kiszámíthatóvá válnak, hogy milyen döntések elbírálásától zárkózik el a testület. Ilyen mérce felállítására vállalkozott a Legfelsőbb Bíróság a *Baker v. Carr* esetben, kimondva, hogy a politikai döntésnek akkor tekinthető egy aktus, ha

- az alkotmány szövegéből kimutatható, hogy az adott szabály megalkotása valamely politikai szervre tartozik;
- a kérdés bírói eldöntéséhez szükséges standardok hiányoznak;
- a döntés nem lehetséges előzetes, bíróságon kívüli diszkréciót igénylő politikai mérlegelés nélkül;
- a bíróság nem tud független döntést hozni a kormányzati hatalmi ágak megsértése nélkül;
- már létezik egy politikai döntés, amelyhez feltétlenül ragaszkodni kell;
- jogértelmezési zavar alakulhat ki amiatt, hogy több szerv eltérően ítél meg egy adott kérdést.⁴¹⁷

⁴¹⁶ CHOPER, Jesse H.: *The Political Question Doctrine: Suggested Criteria*. In Duke Law Journal No. 6. Vol. 54. (2005) 1518–1522. o.

⁴¹⁷ Vö. CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: *Egy alkotmány margójára*. Gondolat, Budapest, 2012. 89–90. o.

A Legfelsőbb Bíróság által megjelölt hat esetkör még mindig túl általános ahhoz, hogy azok alapján nagy biztonsággal lehessen következtetni arra, hogy egy kérdést politikai jellegűnek vagy bírósági vizsgálatra alkalmasnak („justicable”) fog tartani a testület, ezért az esetről esetre történő mérlegelésnek jut nagyobb szerep. Ezt a bizonytalanságot erősíti, hogy „a felsorolt hat, ún. Baker-faktor közül az első kettő közvetlenül az alkotmány szövegére vezethető vissza (és így a klasszikus értelmezés alapján is levezethető), az utolsó négy azonban inkább a bíróság mérlegelésétől és a konkrét ügy körülményeitől függ, mintsem az alkotmány szövegétől (és így a gyakorlatias értelmezés kerül előtérbe).”⁴¹⁸ A klasszikus értelmezés napjainkban megjelenő formája – az ún. „functional theory” – tehát a hatalommegosztást állítja a középpontba akként, hogy vizsgálatának fő kérdésévé a bírói hatalom kapacitásait, eszköztárát teszi: akkor politikai egy kérdés eszerint, ha annak eldöntése kívül esik a bíróság kompetenciáján. Ezzel szemben a gyakorlatias interpretáció – az ún. „prudential theory” – pozitív megközelítésű, „a politikai kérdés megkülönböztető elemére összpontosít; az értelmezés eredményeként a bíróság csak akkor jár el más hatalmi ágakat érintő kérdésekben, ha az tisztán alkotmány-értelmezés”.⁴¹⁹

A *Baker v. Carr*-ügy tesztjét a szakirodalom inkább károsnak, semmint előremutatónak tartja, amit jól mutat Erwin CHEMERINSKY álláspontja, amely szerint a *Baker*-ügyben megjelölt „politikai kérdés”-kritériumok haszontalanok, zavarkeltőek és nem kielégítőek.⁴²⁰ A definíciós kísérletek elbukása miatt nevezi Louis Michael

⁴¹⁸ CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: *Egy alkotmány margójára*. Gondolat, Budapest, 2012. 90. o.

⁴¹⁹ CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: *Egy alkotmány margójára*. Gondolat, Budapest, 2012. 89. o. A gyakorlatias és a funkcionális értelmezéshez – s az utóbbi legújabb fejleményeihez – lásd még RICHER, Kristen L.: *The Functional Political Question Doctrine and the Justiciability of Employee Tort Suits Against Military Service Contractors*. In New York University Law Review Vol. 85: 1694 (2010) 1694–1734. o.

⁴²⁰ CHEMERINSKY, Erwin: *Constitutional Law. Principles and Policies*. Aspen Law and Business, 2002. 129–130. o.

SEIDMAN a politikai kérdés doktrínáját „az alkotmányjog legveszélyesebb fogalmának”, amely makacsul ellenáll minden, megszelídítésére tett kísérletnek.⁴²¹

A politikai kérdés összetevőinek, kritériumainak, pontosabban ezek hiányának komoly közjogi következménye van: a Legfelsőbb Bíróság azzal, hogy nem dolgozott ki pontos tesztet, nagy szabadságot élvez abban, hogy egy problémát politikainak, vagy elbírálnak minősít. Ezzel saját hatáskörét alakíthatja, s ezen keresztül a politikai hatalmi ágak, köztük a törvényhozás mozgásterét szűkítheti. Rachel E. BARKOW mutat rá arra, hogy a Legfelsőbb Bíróság – elsősorban a *Bush v. Gore*-ügy⁴²² óta – egyre inkább elfordul annak vizsgálatától, hogy az elé került ügy esetleges politikai jellegét vizsgálja, ezért a hatalommegosztás rendszerében inkább tekinthető „legfelsőbbnek”, semmint „bírósnak”.^{423**}

6.3. A politikai kérdés elve Magyarországon

A *political question doctrine* kialakulásának, fejlődésének és tartalmának áttekintése kiválóan tanúsítja, hogy a mindenkori alkotmánybíráskodást végző szerv attitűdje, szerepfelfogása nagyban befolyá-

⁴²¹ SEIDMAN, Louis Michael: *The Secret Life of the Political Question Doctrine*. In *The John Marshall Law Review* 2004/37. 442–443. o.

⁴²² *Bush v. Gore* 531 U.S. 98 (2000) Az ügy tárgya a 2000. évi elnökválasztás során a Floridában leadott szavazatok újraszámálhatósága volt: Bush csak 0,5%-kal több szavazatot szerzett, mint kihívója, Gore. Emiatt újraszámolták a szavazatokat, s Bush előnye tovább olvadt. Erre tekintettel Florida állam választási törvényeire hivatkozva Gore kérte a szavazatok kézi újraszámálását. Ezt Bush megtámadta a bíróságon, mivel álláspontja szerint sérti az egyenlőségi klauzulát az, hogy Florida állam megengedi a kézi újraszámálást, míg más államok nem. A Legfőbb Bíróság a keresetet befogadta, s nem hivatkozott arra, hogy ez politikai döntés lenne, pedig korábbi gyakorlata alapján a választási eljárási kérdéseket politikai jellegűnek tekintette.

⁴²³ BARKOW, Rachel E.: *More Supreme Than Court? The Fall of Political Question Doctrine and the Rise of Judicial Supremacy*. In *Columbia Law Review* 2/12. (2002) 295–300. o.

solja azt, hogy az egyébként (alkotmány)jogi szempontból vitatható aktusok felülvizsgálatára ténylegesen milyen körben vállalkozik.⁴²⁴

A magyar Alkotmánybíróságot inkább – Sólyom László elnöklete alatt mindenképpen – az aktivista jelzővel szokták illetni, amely komolyan veszi Marshall főbíró „útmutatását”: „*határozottan a bírói hatalom hatásköre és kötelessége, hogy megmondja azt, mi a jog*”.⁴²⁵ Ezzel az attitűddel nem fér össze az, hogy az Alkotmánybíróság egy elé került alkotmányjogi probléma eldöntésétől elzárkózzék. Az alkotmánybíróági szerepfelfogás típuspéldájaként a 23/1990. (X. 31.) AB határozat indokolását említhetjük, amely annak ellenére, hogy felismerte és kimondta az Alkotmány 8. § (2) bekezdése és az 54. § (1) bekezdése közötti ellentmondást, mégis „választott” a két rendelkezés között: a halálbüntetés alkotmányellenességét mondta ki az Alkotmány 8. § (2) bekezdésére hivatkozva, és az élettől való megfosztásnak csak önkényes módját tiltó 54. § (1) bekezdését lerontva.⁴²⁶ Jól mutatja a két alkotmányi rendelkezés közti választás

⁴²⁴ A politikai döntés doktrínáját – és az azon keresztül történő (alkotmány) bírósági hatáskör-korlátozást – SZENTE Zoltán az ún. „non liquet”-érvek között helyezi el: a bíróság az elé került ügy eldöntését ugyanis azért utasítja vissza, mert az irányadó normaszövegből „non liquet”, azaz nem világos, hogy milyen döntést kellene hoznia. A problémához lásd: SZENTE Zoltán: *Érvelés és értelmezés az alkotmányjogban*. Dialóg-Campus, Budapest–Pécs, 2013. 102–109. o.

⁴²⁵ „*It is emphatically the province and duty of the judicial department to say what the law is.*” lásd: *Marbury v. Madison*-ügy

Egyébként figyelemre méltó, hogy a *Marbury v. Madison*-ügyben született ítéleten belül egyaránt megtaláljuk a politikai kérdés doktrínáját mint a Legfelsőbb Bíróság önkorlátozását eredményező intézményt, és a Legfelsőbb Bíróság hatáskörét az alkotmánybíráskodásra kiterjesztő alapelvet is, amely szerint „*határozottan a bírói hatalom hatásköre és kötelessége, hogy megmondja azt, mi a jog*”. Ebből – a mementőként a Legfelsőbb Bíróság épületének falán is olvasható – megállapításból pedig éppen a politikai döntés doktrínájának ellentéte következik, az, hogy a bíróságnak minden ügyet el kell döntenie.

⁴²⁶ Az Alkotmánybíróság nem is vizsgálta azt, hogy bírósági tárgyaláson kiszabott halálbüntetés nyomán végrehajtott kivégzés az élettől történő önkényes megfosztásnak minősül-e, arra hivatkozva, hogy a halálbüntetés – legyen akár az önkényes, akár nem – mindenképpen az élethez és emberi méltósághoz fűződő alapjog lényeges tartalmát korlátozza, amely a 8. § (2) bekezdése szerint tilos. Lásd: 23/1990. (X. 31.) AB határozat Indokolás IV–V. pont.

vitathatóságát, hogy SCHMIDT Péter a határozathoz fűzött különvéleményében kifejtette, hogy „az Alkotmánybíróságnak le kellene szögezni hatáskörének hiányát és fel kellene hívni az Országgyűlés figyelmét az ellentmondás kiküszöbölésének szükségességére. Mindez nem zárna ki, hogy az Alkotmánybíróság állásfoglalásában felsorakoztassa mindazokat az érveket, amelyek ma a halálbüntetés ellen szólnak.”⁴²⁷ Ezt egyúttal tekinthetjük a *political question doctrine* első megjelenésének is az Alkotmánybíróság gyakorlatában. A különvélemény textualista szemléletétől eltekintve az is tény, hogy az Alkotmánybíróság inkább a 23/1990. (X. 31.) AB határozat többségi indokolásából visszaköszönő aktivizmus területén ragadt, s hatáskör hiányában nem utasított vissza alkotmányjogi problémát felvető indítványt. Ahogyan erre SZENTE Zoltán rámutat: „Az AB működésének kezdetétől ugyanis a *non licet* elve alapján járt el, amely szerint az Alkotmánybíróságnak el kell döntenie az elé került ügyeket, alkotmányos vitákat, még akkor is, ha azok az alkotmány általános, többféle olvasatot megengedő szövege alapján nem dönthetők el egyértelműen.”⁴²⁸ Ugyanígy: „A magyar Alkotmánybíróság továbbá sosem tartózkodott a parlamenti pártokat és a közvéleményt élesen megosztó politikai kérdések eldöntésétől, vagyis nem alakult ki az amerikai »politikai kérdések doktrínájához« hasonló, az ilyen ügyekben való állásfoglalástól tartózkodó magatartást preferáló álláspont.”⁴²⁹ PACZOLAY Péter szerint ez az alkotmánybíráskodás centralizált modelljéből fakadó sajátosság: „A *political question doctrine* azért is hiányzik az európai alkotmánybíróságok gyakorlatából, mert ez Amerikában – mint láttuk – ahhoz kapcsolódik, hogy a bíróság bizonyos kérdéseket bírói úton elbírálhatalannak nyilvánít. Az európai alkotmánybíróságoknak minden eljárásjogilag megfelelően feltett kérdésre érdemi választ kell adniuk. Az a tény, hogy valamely jogszabály

⁴²⁷ 23/1990. (X. 31.) AB határozat Schmidt Péter különvéleménye.

⁴²⁸ SZENTE Zoltán: Az Alkotmánybíróság értelmezési gyakorlata 1990-2010. In DELI Gergely – SZOBOSZLAI-KISS Katalin (szerk.): *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*. Universitas, Győr, 2013. 505. o.

⁴²⁹ SZENTE Zoltán: *Érvelés és értelmezés az alkotmányjogban*. Dialóg-Campus, Budapest-Pécs, 2013. 244. o.

kimondottan politikai kérdést szabályoz, nem ad alapot arra, hogy az alkotmánybíróság ne foglalkozzon vele."⁴³⁰

A fenti idézetek és a széles körű indítvány-befogadás ellenére azonban úgy vélem, hogy a *political question doctrine* nyomai mégis csak fellelhetők a magyar alkotmánybírósági gyakorlatban. A *Baker v. Carr*-ügyben meghatározott kritériumok között találjuk a politikai mérlegelést, diszkréciót, amely segítségével a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatával is párhuzamba állíthatjuk a Legfelsőbb Bíróságot. Akkor tehát, amikor az Alkotmánybíróság érvelésében az Országgyűlés „széles mérlegelési joga” vagy „tág alkotmányos mozgástere” tűnik fel, saját – jogi szempontú – vizsgálódásának korlátait állította fel a testület, hasonlóan egyesült államokbeli társához. PACZOLAY Péter is a törvényhozási diszkréció kimondásában látja megelevenedni a politikai döntések elvét, amelyet a pluralizmus elvének következményeként mutat be: „A megtámadott törvények esetében is a pluralista politikai berendezkedés nagy játéktérrel enged a parlamentnek. A pluralizmus lényege épp az, hogy hogy nem létezik egyetlen feltétlenül helyes döntés. A törvényhozás eltérő politikai megoldások közül választhat. (Ez a valóban értelmes »politikai döntés doktrína«.) Az Alkotmánybíróság csak az alkotmányosság végső határait jelöli ki, és rendre hangsúlyozza, hogy azon belül a törvényhozó diszkréciója a konkrét szabályozás megállapítása.”⁴³¹

Az Országgyűlés mérlegelési jogának határait SZENTE Zoltán is a parlamenti döntések jog általi kötöttségével határozza meg: „A parlamentnek hatáskörei gyakorlásában akkor van döntési szabadsága, ha több alternatíva közül önállóan, tagjai többségének politikai preferenciái alapján választhat.”⁴³² Tehát amíg a politika határozza meg az or-

⁴³⁰ PACZOLAY Péter: Alkotmánybíráskodás a politika és a jog határán. In PACZOLAY Péter (szerk.): Alkotmánybíráskodás. Alkotmányértelmezés. Budapest, 1995. 24–25. o.

⁴³¹ PACZOLAY Péter: Alkotmánybíráskodás a politika és a jog határán. In PACZOLAY Péter (szerk.): Alkotmánybíráskodás. Alkotmányértelmezés. Budapest, 1995. 27. o.

⁴³² JAKAB András – PATYI András – SZENTE Zoltán – SÜLYÖK Gábor: Az Országgyűlés hatáskörei. In JAKAB András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja I. Századvég, Budapest, 2009. 554. o.

szágygyűlési aktus tartalmát, s nem a jog, addig politikai kérdéstről beszélhetünk.

CSINK Lóránt és FRÖHLICH Johanna is hangsúlyozza az amerikai Legfelsőbb Bíróság és a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatának párhuzamba állításának lehetőségét: „Az amerikai és a kontinentális jogrendszer közötti alapvető különbségeket aligha kell részletezni. Mindazonáltal az eltérő jogi gondolkodásmód és igazságszolgáltatási rendszer ellenére mindkettőben meghúzódik az az elvi megfontolás, hogy nem lehet minden vitát, problémát jogi kérdéssé transzformálni; ebből következően mindkét jogrendszerben vannak (jogilag) megválaszolhatatlan kérdések.”⁴³³

A következőkben néhány alkotmánybíróági határozat bemutatásával igyekszem azonosítani olyan tárgyköröket, amelyekben megjelenik a politikai kérdésekre való utalás, illetve elemzem az Alaptörvénynek az Alkotmánybíróság mérlegelési lehetőségeire gyakorolt hatását is.

6.3.1. ALKOTMÁNYMÓDOSÍTÁSOK

Az Alkotmánybíróság nem a politikai mozgástér irányából ragadta meg az alkotmánymódosítások vizsgálatát, hanem hatalommegosztási kérdésként fogta fel azt: „Az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó alkotmányi és törvényi rendelkezések alapján az Alkotmány szabályainak felülvizsgálatára, módosítására, megváltoztatására az Alkotmánybíróság hatásköre nem terjed ki, így az alkotmányi szabályokat módosító törvényi rendelkezések felülvizsgálata sem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe.”⁴³⁴ Az Alkotmánybíróság csupán azt vizsgálja, hogy az Országgyűlés alkotmányozói vagy törvényhozói minőségében járt-e el az adott jogszabály megalkotásakor, s az alkot-

⁴³³ CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: *Egy alkotmány margójára*. Gondolat, Budapest, 2012. 96. o.

⁴³⁴ 1260/B/1994. (II. 4.) AB határozat Indokolás II/1. pont.

mánymódosításhoz szükséges formai követelményeket betartotta-e. Függetlenül azonban az alkotmánybíróság fogalomhasználatától, különösebb absztrakciót nem igényel annak belátása, hogy az alkotmányozás, pontosabban az alkotmány tartalmának meghatározása politikai mérlegelés kérdése: ha elfogadjuk a jogforrási hierarchia pozitív jogi megközelítését, akkor azt is el kell fogadnunk, hogy az alkotmány tartalma szabadon alakítható, hiszen az determinálja a többi jogforrást, s nem fordítva. Ilyen módon a *political question doctrine* keretei közé illeszthetőnek vélem az alkotmánymódosítások alkotmányossági vizsgálatától való tartózkodást – amely keretek közül tört ki a testület a 45/2012. (XII. 29.) AB határozattal, majd tért vissza azok közé. Az alkotmánymódosításokkal kapcsolatos alkotmánybírósági gyakorlatot részletesen elemzem a következő fejezetben, itt csak a *political question doctrine* szempontjából releváns vonatkozásokra kívántam rámutatni.

6.3.2. KÖZKEGYELEM ÉS SEMMISSÉGI TÖRVÉNYALKOTÁS

Az Országgyűlés politikai mérlegelése a közkegyelem gyakorlása-kor a legtágabb. Ahogyan közkegyelem kihirdetésére is ritkán kerül sor,⁴³⁵ úgy e törvényekkel kapcsolatos alkotmánybírósági határozatok száma is csekély, azok viszont egyértelműen megjelölik a parlamenti mérlegelés körét.

Az első közkegyelemmel kapcsolatos alkotmánybírósági döntés a közkegyelem gyakorlásáról szóló 1989. évi XXXVII. tv. alkotmányosságát mondta ki, s egyúttal meghatározta a közkegyelem gyakorlásának általános kereteit: „A közkegyelem az állam erre hivatott

⁴³⁵ 1989. október 23-tól a kézirat lezárásáig négy ilyen törvény megalkotására került sor: 1989. évi XXXVII. tv., 1990. évi XXXIX. tv., 1991. évi V. tv. és 2012. évi XII. tv. Áttekintésüket lásd VÁCZI Péter: *Kegyelem! A közkegyelem intézményéről és a semmisségi törvényekről*. In DELI Gergely – SZOBOSZLAI-KISS Katalin: *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*. Universitas-Győr, Győr, 2013. 553–562. o.

szervének olyan közhatalmi aktusa, amelyet szabad belátása szerint gyakorol. A közkegyelem meghirdetésével a törvényalkotó – az Alkotmányban foglalt felhatalmazás alapján – a társadalom védelmét és az igazságszolgáltatás érdekeit figyelembe véve humanitárius célokat hivatott szolgálni. A fentiekből következik, hogy senkinek sincs a közkegyelemre alanyi joga, így e jog megsértésére sem kerülhetett sor. Az Alkotmány a közkegyelem gyakorlása tekintetében sem ír elő feltételeket, és korlátozó rendelkezéseket sem tartalmaz. A közkegyelem feltételeinek megállapításánál azonban a törvényalkotó nem sértheti meg az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében meghatározott hátrányos megkülönböztetés tilalmát.”⁴³⁶

A „taxisblokád” cselekményeire kihirdetett közkegyelmi törvény⁴³⁷ alkotmányellenessé nyilvánítása érdekében indítványt terjesztettek az Alkotmánybíróság elé, annak 6. §-át kifogásolva: „A kegyelem hatályát veszti azzal szemben, akit e törvény hatálybalépését követő öt éven belül elkövetett szándékos bűncselekmény miatt végrehajtandó szabadságvesztésre ítélnék.” Az Alkotmánybíróság, hivatkozva a korábbi határozatára, megállapította, hogy: „A közkegyelem a jogellenes cselekmények elkövetőinek meghatározott köre tekintetében lemondás az állam büntető igényéről. Történetileg a római jogra is visszavezethető kegyelmezési jog lényegében korlátlan, köre, mértéke és feltételei tekintetében a kegyelmezési jog gyakorlójának céljától és elhatárolásától függ.”⁴³⁸ Ugyanakkor a testület megjegyezte, hogy az „Országgyűlés azon döntése, miszerint a közkegyelemre utóbb méltatlanná válik az, aki a törvény hatálybalépését követően öt éven belül olyan szándékos bűncselekményt követ el, amelyért végrehajtandó szabadságvesztésre ítéli, nem sérti az Alkotmány egyetlen rendelkezését sem.”⁴³⁹ Ez egyértelműen nem, csak továbbgondolva értelmezhető úgy, hogy a közkegyelem gyakorlásának korlátját nemcsak a hátrá-

⁴³⁶ 40/B/1990. AB határozat Indokolás III. pont – kiemelés tőlem: E. Cs.

⁴³⁷ 1991. évi V. tv.

⁴³⁸ 39/1991. (VII. 3.) AB határozat Indokolás II. pont – kiemelés tőlem: E. Cs.

⁴³⁹ 39/1991. (VII. 3.) AB határozat Indokolás II. pont – kiemelés tőlem: E. Cs.

nyos megkülönböztetés tilalma, hanem más alkotmányi rendelkezések is kötik.

A közkegyelemhez hasonló intézmény az ún. semmisségi törvényalkotás is. A különbség annyi, hogy „utóbbiak esetében [...] a jogalkotó megállapítja, hogy a jogállami büntetőjog mércéje szerint is bűncselekmény történt, az állam azonban lemond az elkövetők felelősségre vonásáról és megbüntetésére irányuló igényéről”.⁴⁴⁰ Az első, semmisségi törvénnyel⁴⁴¹ kapcsolatos alkotmánybíróági határozat megállapította, hogy a „közkegyelem és az egyéni kegyelem gyakorlása tekintetében nincsenek alkotmányos előírások [...], így alkotmányossági szempontból nem kifogásolható, hogy a törvényhozó a Tv. preambulumban célként megjelölt politikai, jogi és erkölcsi elégtételre a jogerős büntető ítéletek bírósági megsemmisítését és nem a kegyelmet tartotta alkalmasnak.”⁴⁴² Az Alkotmánybíróság tehát politikai mérlegelésre bízta a közkegyelem és a semmisség alkalmazása közötti választást, továbbá kimondta, hogy a semmisséggel érintett bűncselekmények körének meghatározása is politikai kérdés: „A végül elfogadott megoldás helyessége vagy a felsorolás teljessége megkérdőjelezhető, azonban ezek az alkotmányosság megítélése szempontjából nem alapvetőek. Múltányosság okán ugyanis a felsorolás kiegészítése a törvényhozó belátásától függ és ilyenként nem alkotmányossági kérdés.”⁴⁴³ Ezzel kapcsolatban utalt arra a testület, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalmát a semmisségi törvény sem sértheti meg: „A Tv. e tekintetben sem alkotmányellenes, a kiválasztás nem önkényes és nem észszerűtlen. A törvényjavaslatot a korszak politikai, történelmi elemzése, valamint a jogszabályok és büntető joggyakorlat alapos vizsgálata előzte

⁴⁴⁰ VÁCZI Péter: *Kegyelem! A közkegyelem intézményéről és a semmisségi törvényekről*. In DELI Gergely – SZOBOSZLAI-KISS Katalin: *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*. Universitas-Győr, Győr, 2013. 557. o.

⁴⁴¹ Konkrétan az 1963 és 1989 között elkövetett egyes állam és közrend elleni bűncselekmények miatt történt elítélések semmissé nyilvánításáról szóló 1992. évi XI. törvényt vizsgálta e határozatban az Alkotmánybíróság.

⁴⁴² 1459/B/1992. AB határozat Indokolás II/3. pont.

⁴⁴³ 1459/B/1992. AB határozat Indokolás II/2. pont – kiemelés tőlem: E. Cs.

meg. (A vizsgálatot összefoglaló tanulmányokat és a törvényjavaslatot az igazságügyminiszter az eljárásban megküldte.) Mind a törvényjavaslat indokolása, mind az országgyűlési vita feltárta azt a jogalkotói szándékot, hogy azon bűncselekmények rendkívüli felülvizsgálatára kerüljön sor, amelyek esetében nagy valószínűséggel az elítélés a politikai szabadságjogok gyakorlása miatt történt az emberi jogok és szabadságok olyan korlátozásaként, amely a demokratikus jogállam értékrendje szerint nem elfogadható.”⁴⁴⁴

6.3.3. GAZDASÁGPOLITIKA

Alkotmánybírósági gyakorlat. Tipikusnak mondható, hogy az Országgyűlés költségvetési autonómiáját széles parlamenti mozgástérrel jellemzi a testület, ahogyan ez a 8/2007. (II. 28.) AB határozat indokolásából is kitűnik: „Amennyiben tehát a törvényalkotó – élve széles körű mérlegelési lehetőségével – az alanyi kötelezettek jövedelmét (nyereségét), illetve vagyonát vonja adófizetési kötelezettség alá, akkor a vizsgált szabályozás az esetben felel meg az Alkotmány 70/I. §-ban foglalt alkotmányi mércének, ha a fent említett fogalmi elemek maradéktalanul teljesülnek [...] Az adótárgy és az adóalap meghatározása során - ideértve a már bevezetett és működő adójogi szabályozás esetén az adóalapra vonatkozó rendelkezések módosítását is – a törvényalkotót széles körű mérlegelési jog illeti meg. [...] A törvényalkotó említett mérlegelési jogának – valamennyi adónem esetében egyaránt érvényesülő – alkotmányi korlátját képezi az Alkotmány 70/I. §-ában foglalt korlát.”⁴⁴⁵ A 66/2006. (XI. 29.) AB határozat összefoglalja a testület gyakorlatát az Országgyűlés adó-megállapítási jogával kapcsolatban: „A jogalkotó szabadsága nagy abban is, hogy az adórendszert miként alakítja ki: ez az Alkotmány keretei között a törvényhozás és a kormányzati gazdaságpolitika mérlegelési körébe tartozik – ál-

⁴⁴⁴ 1459/B/1992. AB határozat Indokolás II/2. pont – kiemelés tőlem: E. Cs.

⁴⁴⁵ 8/2007. (II. 28.) Ab határozat Indokolás III/4. pont – kiemelés tőlem: E. Cs.

lapította meg az Alkotmánybíróság 54/1993. (X. 13.) AB határozata. (ABH 1993, 340, 342.) Az adókötelezettség megállapítása, új adónem bevezetése, az adó mértékének változtatása esetében szerzett jogokra hivatkozni – az adó gazdaságpolitikai eszköz-szerepére tekintettel – általában nem lehet [16/1996. (V. 3.) AB határozat, ABH 1996, 61, 67.]. Az Alkotmánybíróság nem vizsgálja jogszabályok célszerűségének, hatékonyságának a kérdéseit (772/B/1990/5. AB határozat, ABH 1991, 519, 522.).⁴⁴⁶ DRINÓCZI Tímea a gazdasági alkotmányosság alkotmánybírósági felülvizsgálatával kapcsolatban általánosságban állapítja meg, hogy „az ilyen [értsd: gazdaságpolitikai – E. Cs.] döntések elsődlegesen politikai felelősséget vonnak maguk után. Ebből az is következik, hogy az Alkotmánybíróság – saját álláspontja szerint – nem jogosult a jogalkotói mérlegelés célszerűségi – gazdaságpolitikai – szempontú felülvizsgálatára.”⁴⁴⁷

Néhány további alkotmánybírósági határozatot vizsgálva megállapíthatjuk, hogy egyéb korlátai is megjelennek a Tisztelt Ház gazdaságpolitikai törekvéseinek: a 32/1998. (VI. 25.) AB határozat az Alkotmány 70/E. szakaszában deklarált szociális biztonság-hoz való jog értelmezése során mondta ki elvi élel, hogy e jog „a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósulásához”. Az 56/2001. (XI. 29.) AB határozat pedig – egyes szerzők szerint szakítva a korábbi gyakorlattal – a jogalkotó szabályozási autonómiájának korlátját csak „valamely alkotmányban rögzített elv (például a diszkrimináció tilalmának elve)” sérelmében határozta meg, azon belül pedig a jogalkotó a szociális ellátórendszerek mindenkori teherbíró képességének függvényében alakíthatja a szociális ellátások rendszerét. A quasi szociális jogosultságként is megközelíthető „végkielégítés feltételeinek meghatározásánál a jogalkotót széles körű mérlegelési jog illeti meg, alkotmányelle-

⁴⁴⁶ 66/2006. (XI. 29.) AB határozat Indokolás III/3. pont – kiemelés tőlem: E. Cs.

⁴⁴⁷ DRINÓCZI Tímea: *Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok*. Dialóg-Campus, Budapest–Pécs, 2007. 76. o.

nesség csak egészen szélsőséges esetben állapítható meg”.⁴⁴⁸ E területén maradván hasonló eredményre jutott a testület a tizenharmadik havi bér,⁴⁴⁹ a jubileumi jutalmak⁴⁵⁰ és a felmentési idő⁴⁵¹ tárgyában is.

A piacgazdaságot mint alkotmányos értéket érintő törvényekre vonatkozóan az Alkotmánybíróság a gazdaságpolitikai törvényhozói döntésekkel kapcsolatos gyakorlatát követte: „Az Alkotmánybíróság ezért elvontan, általános ismervvel csak a szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az »állami beavatkozás« kritikus nagyságát, amelynek túllépése már – a piacgazdaság sérelme miatt – alkotmányellenes. Az a beavatkozás minősíthető így, amely fogalmilag és nyilvánvalóan kizárná a piacgazdaság létét; például az általános államosítás és a szigorú tervezgárdálkodás bevezetése. [...] Az ilyen szélső eseteken túl azonban a »piacgazdaság« irreleváns minden alkotmányossági vizsgálatnál. [...] Változó kormányok változó gazdasági helyzetben gazdaságpolitikájukat szabadon alakítják, szabadon liberalizálnak vagy szigorítják az irányítást, amíg csak a »piacgazdaságot« nyilvánvalóan lehetetlenné nem teszi. A liberalizmus örök dilemmája, hogy mikor szabad (kell) a szabadságot önmaga ellen védeni. Igaz, hogy a szabad piac korlátozásainak is a szabad piac fenntartását kell szolgálniuk, de egyrészt nincs alkotmányos ismerv arra, hogy mikor fordul e cél visszajára, másrészt – és főleg – az adott gazdaságpolitika szerint más-más az ideális piaci szabadság, s a törvényhozó elképzelését erről az Alkotmánybíróság nem helyettesítheti a sajátjával. (Abban a kérdésben érvényesítheti az Alkotmánybíróság saját véleményét, hogy mi teszi a piacgazdaságot végképp lehetetlenné.) Végül pedig alkotmányos lehet a piac korlátozása a piac szabadságától teljesen független alapjogok és alkotmányos érdekek miatt is: például környezetvédelmi, egészségügyi vagy éppen honvédelmi okokból.”⁴⁵²

⁴⁴⁸ Lásd: 174/B/1999. AB határozat, hivatkozással továbbá a 2180/B/1991. AB határozatra, a 2264/B/1991. AB határozatra, a 397/B/1994. AB határozatra, az 1399/B/1995. AB határozatra és az 1221/B/1992. AB határozatra.

⁴⁴⁹ 32/2005. (IX. 15.) AB határozat.

⁴⁵⁰ 19/2006. (V. 31.) AB határozat.

⁴⁵¹ 29/2011. (IV. 7.) AB határozat.

⁴⁵² 21/1994. (IV. 16.) AB határozat Indokolás IV. pont.

Alkotmánybírói hatáskör-korlátozás. Az Országgyűlés adómegállapítási autonómiájának alkotmányi biztosítékát jelenti az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése, amely szerint: „Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés b)–e) pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.” A GDP-arányos államadóssági fordulat kivételével a fentivel azonos rendelkezést az Országgyűlés elsősorban 184/2010. (X. 28.) AB határozatára tekintettel emelte még 2010 novemberében az Alkotmány,⁴⁵³ majd pedig a fenti szöveget az Alaptörvény részévé. Az Alkotmánybíróság a megjelölt határozatában megsemmisítette a magánszemélyek 98%-os különadóját a visszaható hatály tilalmának megsértése miatt,⁴⁵⁴ továbbá a jogállamiság elvébe ütközést is megállapította a testület: „A Törvény szabályai a más törvények alapján megszerzett bevételnek az adóalapba tartozó részét az adóalany magánszemélytől csaknem teljes egészében elvonják, a kifizetőt pedig további adó megfizetésére kötelezik. Ezzel a törvényhozó az Alkotmány 70/I. § (2) bekezdése hatálya alá vont olyan, törvényben biztosított, alanyi jogon járó juttatásokat, amelyek meghatározott összeghatár felettiek. A törvényalkotó túllépte alkot-

⁴⁵³ A Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról 2010. évi CXIX. tv.

⁴⁵⁴ 184/2010. (X. 28.) AB határozat Indokolás III/4.2. pont.

mányos felhatalmazását, ami az Alkotmány 70/I. § (2) bekezdésének, egyben a 2. § (1) bekezdésének sérelméhez vezetett.”⁴⁵⁵

Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése – illetőleg 2010 novemberében az Alkotmány 70/I. § (2) bekezdése – ellenére a korábbi, gazdaságpolitikai tárgyú alkotmánybíróvási gyakorlat megállapításainak összegzése nem hiábavaló, hiszen az alkotmánybíróvási kontrollnak azért utat biztosít a klauzula. Ezen „menekülőút” legfontosabb elemévé az emberi méltósághoz való jog válhat – annak kiterjesztő alkotmánybíróvási értelmezésével⁴⁵⁶ –, hiszen láthattuk, hogy a 98%-os különadó alkotmányellenességét is erre alapította a testület.

Államadósság-szabályok. Az Országgyűlés közpénzügyi autonómiájának érdemi korlátait találjuk az Alaptörvény 36. cikkében: „Az Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetésről szóló törvényt, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét.”⁴⁵⁷ Továbbá: „Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely az államadósság a teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza.”⁴⁵⁸ A szigorú államadósság-szabályok⁴⁵⁹ alól két kivételt ismer a magyar jog, melyek értelmében a fenti követelményektől „különleges jogrend idején, az azt kiváltó körülmények okozta következmények enyhítéséhez szükséges mértékben, vagy a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése esetén, a nemzetgazdasági egyensúly helyreállításához szükséges mértékben lehet eltérni”.⁴⁶⁰ Míg a különleges jogrend időszaka objektíven meghatározható, addig a második kivétel már

⁴⁵⁵ 184/2010. (X. 28.) AB határozat Indokolás III/5.3. pont.

⁴⁵⁶ HALÁSZ, Zsolt: *Public Finances*. In CSINK, Lóránt – SCHANDA, Balázs – VARGA, Zs. András (eds.): *The Basic Law of Hungary*. Clarus Press, Dublin, 2012. 279. o.

⁴⁵⁷ Alaptörvény 36. cikk (4) bekezdés.

⁴⁵⁸ Alaptörvény 36. cikk (5) bekezdés.

⁴⁵⁹ A továbbiakban az Alaptörvény 36. cikk (4)–(5) bekezdésében rögzített követelményeket együttesen államadósság-szabályoknak nevezem.

⁴⁶⁰ Alaptörvény 36. cikk (6) bekezdés.

bonyolult közgazdasági számításokat igényel. A nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaeséseként kell értelmezni ugyanis „*minden olyan esetet, amikor az éves bruttó hazai termék reál értéke csökken*”.⁴⁶¹ A gazdasági válságból történő kilábalást, azaz a nemzetgazdasági egyensúly helyreállítását célzó, államadósság-szabályoktól történő eltérés szükséges mértéke azonban objektíven aligha számszerűsíthető kategória. Így a jövőbeli országgyűlések költségvetési autonómiáját fenyegető, szigorú államadósság-szabályok méregfogát a tág keretek között értelmezhető kivétellel ki is húzta az Alaptörvény. Azonban nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesésének fennállásáról nem kizárólag az Országgyűlés dönt, hanem annak megítélésében a Költségvetési Tanács is érdemi jogkörökkel rendelkezik. Erre tekintettel a következőkben a Költségvetési Tanács országgyűlési autonómiára gyakorolt hatásával foglalkozunk.

Az Alaptörvény talán legnagyobb jelentőségű intézményi újdonsága a Költségvetési Tanács felállítása volt, amely „*az Országgyűlés törvényhozó tevékenységét támogató szerv, amely a központi költségvetés megalapozottságát vizsgálja*”.⁴⁶² Ennek keretében az államadósság-szabályok érvényesítése érdekében tulajdonképpen vétójoggal rendelkezik a Költségvetési Tanács, amely az Alaptörvény 44. cikk (3) bekezdésén alapul: „*A központi költségvetésről szóló törvény elfogadásához a 36. cikk (4) és (5) bekezdésében foglaltak betartása érdekében a Költségvetési Tanács előzetes hozzájárulása szükséges.*” Ez a megoldás a magyar alkotmányos berendezkedéstől szokatlan módon az Országgyűlést egy *quasi* együttdöntési eljárás szereplőjévé „fokozza le” az egyik klasszikus parlamenti hatáskör gyakorlásával összefüggésben. Az Alaptörvény 44. cikk (3) bekezdésének nyelvtani értelmezéséből ugyanis az következik, hogy a köztársasági elnök „vétójogához” még csak nem is hasonló a Költségvetési Tanácsé, amely több indokkal is alátámasztható.

⁴⁶¹ Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. tv. (továbbiakban: Gstv.) 7. § (1) bekezdés

⁴⁶² Alaptörvény 44. cikk (1) bekezdés.

Egyrészt míg az államfő egy, az Országgyűlés által már elfogadott törvénnyel szemben élhet vétóval – mindkét típusával –, addig a Költségvetési Tanács hozzájárulása nélkül el sem fogadható a költségvetési törvény, lévén a hozzájárulás „előzetes” és kifejezetten az elfogadást, s nem a kihirdetést nevesíti az Alaptörvény. Ezt a tételt a költségvetési törvényjavaslat megalapozottságának megállapítására irányuló eljárás szabályai is megerősítik. A Költségvetési Tanácsnak a költségvetési törvény megalkotásában való bekapcsolódását a Gstv. szabályozza. Eszerint a költségvetési törvény megalkotására irányuló eljárásba először akkor kapcsolódik be a Tanács, amikor megküldi részére a Kormány az általa összeállított költségvetési törvénytervezetet. Tíz napon belül észrevételezheti ezt a Tanács, illetve jelezheti egyet nem értését. E határidő jogvesztő jellegű, amennyiben ezen belül nem tesz észrevételt a Tanács, a Kormány a költségvetési törvény tervezetét benyújthatja az Országgyűlésnek. Amennyiben a Tanács egyet nem értését jelezte, a Kormány a tervezetet ismételten megtárgyalja, és azt követően nyújtja be az Országgyűlésnek. A költségvetési törvény javaslatára a Tanács észrevételt tehet,⁴⁶³ amit a parlament a költségvetési törvényjavaslattal együtt tárgyal meg.⁴⁶⁴ A költségvetési törvényjavaslatot, illetve annak egységes, vagy második egységes javaslatát⁴⁶⁵ a Házelnök megküldi a Költségvetési Tanácsnak, amely dönt az előzetes hozzájárulás megadásáról vagy megtagadásáról. Döntése határidőhöz kötött, azt egy napon belül – a központi költségvetésről szóló törvényjavaslathoz benyújtott módosító javaslatról történő szavazást követő első tájékoztatás esetében három munkanapon belül – írásban közli az Országgyűlés elnökével. Amennyiben a Költségvetési Tanács előzetes hozzájárulását megtagadja, ennek okait tartalmazó véleményének ismeretében a Kormány a Tanács véleményének kézhezvételét követő három napon belül módosí-

⁴⁶³ Az eljárás ezen szakaszait a Gstv. 24. §-a tartalmazza.

⁴⁶⁴ HHSz. 91. § (1) bekezdés.

⁴⁶⁵ HHSz. 95. § (1) bekezdés.

tó javaslatot terjeszt az Országgyűlés elé az államadósság-szabálynak való megfelelés céljából. Ilyen esetben a Kormány a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat államadósság-szabálynak való megfelelését biztosító módosító javaslatot nyújt be az Országgyűlésnek a Tanács véleményének kézhezvételét követő három napon belül. Erről a Költségvetési Tanács ismételten dönteni fog, az előzetes hozzájárulás megtagadása esetén újabb módosítót kell készíteni, s ezt a „pingpongjátsmát” addig kell folytatni, míg a Költségvetési Tanács hozzájárulását nem adja a zárószavazásra bocsátáshoz.⁴⁶⁶ A Gstv. 25/A. §-a a költségvetési törvény olyan módosító javaslatára is kiterjeszti a Költségvetési Tanács előzetes hozzájárulását, amely – a megszavazott módosító javaslatokra tekintettel – a központi költségvetés bevételi vagy kiadási főösszegét megváltoztatná, vagy a költségvetési hiány mértékét növelné. Ezzel a Gstv. elejét veszi annak, hogy a költségvetési törvény elfogadását követően módosításokkal kerüljék meg a Költségvetési Tanácsot.

További különbség a költségvetési tanácsi előzetes hozzájárulása és az államfő „alkotmányossági vétója” alapján induló előzetes normakontroll eljárás között, hogy míg utóbbi eljárásban az Országgyűlés törvényi formát öltő akaratának „hatástalanításához” két külső közjogi szereplő aktusa – államfői indítvány és alkotmánybírósági döntés – szükséges, addig a Költségvetési Tanács automatikusan, indítvány nélkül jár el.

Ugyancsak a Költségvetési Tanács sajátos helyzetét mutatja az, hogy köztársasági elnök „politikai vétója” könnyed országgyűlési felülírhatóságából következően csak halasztó hatályú lehet.⁴⁶⁷

A Költségvetési Tanács előzetes hozzájárulása – a parlamenti szokásjogi jellegű aktusokhoz hasonlóan – a „közjogi senkiföldjén” áll, aktustani szempontból mindenképpen. Sem jogszabálynak, sem

⁴⁶⁶ Gstv. 25. §.

⁴⁶⁷ Lásd SMUK Péter: *The Fiscal Council in the Hungarian Constitutional System*. In RUSKOWSKI, Eugeniusz – STANKIEWICZ, Janusz – TYNIEWICKI, Marcin – ZAWADAPAK, Urszula (eds.): *Annual and Long Term Public Finances in Central and Eastern European Countries*. Temida2, Bialistok, 2013. 315. o.

állami irányítás egyéb jogi eszközeinek nem minősül, de a Gstv. szerint egyedi határozati formát sem ölt. Ez a Gstv. 2014-es módosítását megelőzően is szembetűnő volt: „A Tanács döntését tartalmazó dokumentumot – az akadályoztatás esetét kivéve – a Tanács valamennyi tagja aláírja.”⁴⁶⁸ Ehhez képest „A KÖLTSÉGVETÉSI TANÁCS ELŐZETES HOZZÁJÁRULÁSA a Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvény módosításáról szóló T/12100. számú törvényjavaslat módosító javaslatokkal korrigált szövegének zárószavazásra bocsátásához” című dokumentumon látható utalás szerint azt a Költségvetési Tanács 10/2013.09.23 számú határozatával fogadta el, de hangsúlyozottan „előzetes hozzájárulás” a dokumentum típusa.⁴⁶⁹ A jelenleg hatályos szabályozás szerint „a Tanács véleményét az ülésein alakítja ki”, „döntését – az akadályoztatás esetét kivéve – a Tanács valamennyi tagja aláírja”.⁴⁷⁰ Ebből arra következtethetünk, hogy a Tanács vélemény vagy döntés formájú aktust bocsáthat ki, tehát továbbra is homályos az irányadó tételes jog. A gyakorlat ezt úgy hidalta át, hogy – példaként véve a 2016. évi költségvetési törvényjavaslat zárószavazásához készített költségvetési tanácsi dokumentumot – azt a „A Költségvetési Tanács Véleménye”-ként jelöli meg, de a dokumentumon megtalálható az is, hogy ez a Költségvetési Tanács 6/2015.06.19. számú határozata.⁴⁷¹ E dokumentum II/2. pontja tartalmazza a Tanács előzetes hozzájárulását az egységes költségvetési törvényjavaslat zárószavazásához.

Minthogy a Költségvetési Tanács döntése nem ölt olyan formát, amely bármilyen más szerv által felülvizsgálható lenne, és sem az Alaptörvény, sem más irányadó jogforrás nem is említ hasonló lehetőséget, kijelenthetjük, hogy a Költségvetési Tanács döntése

⁴⁶⁸ Gstv. 27. § (6) bekezdés, hatályos 2014. május 5. napjáig

⁴⁶⁹ Forrás: a Költségvetési Tanács honlapja: http://www.parlament.hu/kt/dok/0923_10_kt_hozzajarulas.pdf (letöltés ideje: 2013. november 6.)

⁴⁷⁰ Gstv. 27. § (1) és (5) bekezdések.

⁴⁷¹ Forrás: a Költségvetési Tanács honlapja: <http://www.parlament.hu/documents/126660/301087/6-2015.06.19.+KT+V%C3%A9lem%C3%A9ny.pdf/c8164c4b-9350-4294-8f02-5f388bdf926f> (letöltés ideje: 2015. október 13.)

végleges és felülvizsgálhatatlan. Pusztán az Országgyűlés törvényalkotási képességének blokkolása is erős pozíciót biztosított a hatalommegosztás rendszerében a Költségvetési Tanácsnak, s döntésének felülvizsgálhatatlanságát is figyelembe véve a legnagyobb hatalommal rendelkező szervek között kell elhelyeznünk azt.

Ez utóbbi megállapításunkat a költségvetési törvény Költségvetési Tanács által tulajdonképpen korlátlanul késleltethető elfogadásának aktustanon túlmutató következményei is alátámasztják. Ha ugyanis a tárgyév március 31. napjáig az Országgyűlés nem fogadja el a költségvetési törvényt – és ugyebár a Költségvetési Tanács hozzájárulása nélkül erre nem képes –, a köztársasági elnök az Országgyűlést feloszlathatja.⁴⁷² Ez nyilvánvalóan a visszaélés veszélyét veti fel, hiszen elméletileg nincs olyan jogi jellegű fék a rendszerben, amely megakadályozhatná a Költségvetési Tanácsot abban, hogy egy szabályszerű költségvetési törvényjavaslathoz megtagadja hozzájárulását.

Itt meg kell jegyeznünk, hogy négy személy döntésén múlik a népakaratot kifejező Országgyűlés működésének megszüntetéséről való döntés. Félretéve e személyek áttételes, vagy többszörösen áttételes demokratikus legitimációjának⁴⁷³ érvét⁴⁷⁴, a köztársasági elnök

⁴⁷² Alaptörvény 3. cikk (3) bekezdés b) pont.

⁴⁷³ A köztársasági elnököt az Országgyűlés választja meg 5 évre [Alaptörvény 10. cikk (1) bekezdés]. Költségvetési Tanács elnökét a köztársasági elnök nevezi ki hat évre [Alaptörvény 44. cikk (4) bekezdés]), tagja még a szintén a köztársasági elnök által 6 évre kinevezett Magyar Nemzeti Bank elnöke [Alaptörvény 41. cikk (3) bekezdés és 44. cikk (4) bekezdés], valamint az Országgyűlés által kétharmados többséggel 12 évre megválasztott Állami Számvevőszék elnöke [Alaptörvény 43. cikk (2) bekezdés és 44. cikk (4) bekezdés].

⁴⁷⁴ A népképviselői szervek minden korlátja esetében összeütközik a népfelzés és a jogállamiság elve: az a testület ugyanis, amely valamilyen felsőbb szabályhoz méri a törvényhozás aktusát, általában nem nép által választott tagokból áll. (Ez Magyarországon könnyen belátható, hiszen azok Országgyűlésen kívüli szervtípusok, amelynek tagjait közvetlenül a választják meg, nem rendelkeznek a parlamentet korlátozó hatáskörökkel, hiszen ezek a helyi önkormányzati képviselő-testületek és polgármesterek. Az érv az Európai Parlament tagjaira is igaz, hiszen bizonyos uniós döntéshozatali mechanizmusokban az Európai Parlament szerepe erősödik ugyan, de nem kizárólagos, ráadásul a magyar képviselők testületbeli ará-

és a Költségvetési Tanács tagjainak Országgyűléshez képest eltolt mandátumának hatásáról nem feledkezhetünk meg, mivel ez olyan helyzetet idézhet elő, hogy mind a négy személynek a mandátuma, aki az adott parlament feloszlataásáról dönthet, az előző parlamenti ciklushoz köthető közvetlenül vagy közvetve a megbízatása.⁴⁷⁵ Ilyen helyzettel először a 2014-ben megválasztandó Országgyűlésnek kellett szembenéznie,⁴⁷⁶ s ezen „közjogi időzített bomba” a fentiek szerint legkorábban 2015. április 1. napján robbanhatott volna. Kétségtelen, hogy a detonáció elmaradt, azonban – ha ritkán is, de – a jövőben is lehetnek ilyen ciklus-egybeesések, amelyek idején az intézményi garancia helyét személyi garancia veszi át.⁴⁷⁷

E „forgatókönyv” politikai realitását tagadja JAKAB András, azzal érvelve, hogy a Költségvetési Tanács alaptörvény-ellenes eljárása

nya elenyésző az Európai Parlament döntéshozatalhoz szükséges többségi kritériumához képest.) Minthogy ez a megállapítás az Alkotmánybíróságra és – a helyi önkormányzati rendeletek jogszabályba ütközésének vizsgálata tekintetében – a Kúriára is igaz, sőt külföldi alkotmányok megoldásait figyelembe véve is megállja a helyét, a demokratikus legitimáció erejét nem tekintem kényszerítő erejű érvek. Ezt a problémát az „örült demokrácia” és az „alapvető törvény” tanának összebékíthetetlen küzdelmeként írja le Robert G. McCLOSKEY. McCLOSKEY, Robert G.: *Az amerikai Legfelsőbb Bíróság*. In PACZOLAY Péter (szerk.): *Alkotmánybíráskodás. Alkotmányértelmezés*. Budapest, 1995. 40. o.

⁴⁷⁵ Ezt a jelenséget úgy is jelölik, mint a korábbi kormányzat holt keze általi irányítást. Lásd BÁNKUTI, Miklós – HALMAI, Gábor – SCHEPPELE, Kim Lane: *From Separation of Powers to a Government without Checks: Hungary's Old and New Constitution*. In TÓTH, Gábor Attila (ed.): *Constitution for a Disunited Nation. On Hungary's 2011 Fundamental Law*. Central University Press, Budapest–New York, 2012. 264. o.

⁴⁷⁶ Áder János köztársasági elnök mandátuma 2017-ben jár le, Kovács Árpádé, a Költségvetési Tanács elnökéé 2018-ban, Matolcsy Györgyé, a Magyar Nemzeti Bank elnökéé 2019-ben, Domokos Lászlóé, az Állami Számvevőszék elnökéé 2022-ben. Áder Jánost és Domokos Lászlót a 2010-ben megválasztott Országgyűlés választotta meg e pozíciójukra, Matolcsy Györgyöt és Kovács Árpádot pedig a 2010-ben megválasztott Országgyűlés által megválasztott kormányfő javaslatára, a szintén ezen Országgyűlés által megválasztott köztársasági elnök nevezte ki.

⁴⁷⁷ Lásd ERDŐS Csaba: *Az Országgyűlés az új Alaptörvényben*. In BENCsik András – FÜLÖP Péter: *Jogász Doktoranduszok I. Pécsi Találkozója. Tanulmánykötet*. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolája, Pécs, 2011. 170. o.

és a köztársasági elnök – Alaptörvénynek formálisan megfelelő – döntése nyomán kialakuló helyzet kezelése az országgyűlési többség kezében lenne: dönthet úgy, hogy nem veszi figyelembe a köztársasági elnök parlamentfelosztató döntését, s ezzel mély politikai válságba taszítja az országot; de dönthet úgy is, hogy *„belemegy az új választásokba, és kihasználva az összeesküvés megfelelő kommunikációját és a lakosság ebből eredő jogos felháborodását, még nagyobb (akár kétharmados) többséggel nyeri meg a választásokat”*.⁴⁷⁸ Kétségtelenül logikus JAKAB érvelése, de abban több olyan elem szerepel, amelyek közti ok-okozati összefüggés megbicsaklása nem zárható ki: például – a JAKAB András által javasolt gondolat kísérlet műfajánál maradván – előfordulhat, hogy a kormányzati politika kifejezetten népszerűtlen, akár éppen a költségvetési törvényjavaslatban szereplő, drasztikus mértékű új adóemeknek köszönhetően. Egy ilyen helyzetben a választópolgárok szeme előtt nem feltétlenül a „gaz összeesküvők áldozatává váló, ezért szolidaritásra érdemes” kormányoldal képe lebeg. Ezen ellenpéldával azt kívántam bizonyítani, hogy a feltételezett politikai korlátok nem léphetnek a jogi biztosítékok helyébe.

6.3.4. PRIVATIZÁCIÓ ÉS KÁRPÓTLÁS

A privatizáció, reprivatizáció és a kártalanítás körének meghatározásával kapcsolatban az Alkotmánybíróság szintén a jogalkotó mérlegelésére utalt, azonban ezt nem a politikai, hanem magánjogias tulajdonosi döntésnek tartotta: *„Az állam olyan javakat privatizálhat és reprivatizálhat, amelyek tulajdonában vannak*. Mind a privatizáció, mind a reprivatizáció tulajdonosi döntés. Az Alkotmány 10. § (2) bekezdéséből következően is az állam privatizálási és reprivatizálási joga elvileg korlátlan, ez a joga tulajdonosi szabadságából, és csakis abból következik. Privatizációra vagy reprivatizációra tehát az állam

⁴⁷⁸ JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. HVG-Orac, Budapest, 2011. 290–291. o.

erre vonatkozó döntése nélkül, vagy attól eltérő feltételekkel senkinek sincs alanyi joga. [...] A Kormány által tervezett részleges kártalanításnak ugyanis kizárólag a méltányosság a jogi alapja: erre a kártalanításra nincs az államnak kötelezettsége, és nincs rá senkinek sem alanyi joga. Ahogy a reprivatizálás nem az államosításból vagy szövetkezetszervezésből következő igény, a kártalanítás sem az, hanem kizárólag a szuverén állami elhatározáson múlik.”⁴⁷⁹ Az elvileg korlátlan állami-tulajdonosi mérlegelésnek végül egy korlátját mégis azonosította a taláros testület: „Az Alkotmánybíróság álláspontja az, hogy a tulajdon tárgya szerinti megkülönböztetés az adott esetben személyek közötti megkülönböztetéssé válik, mivel tulajdonszerzésre vonatkozik.”⁴⁸⁰ Az Alkotmánybíróság a későbbi, kárpótlással kapcsolatos határozataiban követte a fenti álláspontját.⁴⁸¹

6.3.5. SZERVEZETALAKÍTÁSI SZABADSÁG

A politikai kérdések problémakörénél mindenképpen meg kell említenünk a politikai zsákmányelvet és az annak kapcsán kifejtett alkotmányossági követelményt, a jogalkotói hatalommal való visszaélés tilalmát. Mivel a politikai zsákmányelv több alkalommal úgy „kelt életre”, hogy az Országgyűlés egyedi rendelkezést foglalt törvényekbe, így törekedve a jogorvoslat lehetőségének kizárására. E problémakör részletes kifejtésére fentebb kerítettünk sort. Azonban a politikai zsákmányelv fent bemutatott esetei által kijelölt határokon jóval túlmutat a politikai zsákmányelv jelensége, amely a szervezetalakítás szabadságának keretei között tárgyalható.

Jó példa erre az 518/D/2009. AB határozat, amelynek tárgyát a köztisztviselőkről szóló 1992. évi XXIII. törvény módosításáról szóló 2007. évi LXXXIII. törvény képezte, amelynek 45. § (2) be-

⁴⁷⁹ 21/1990. (X. 4.) AB határozat Indokolás IV. pont – kiemelés tőlem: E. Cs.

⁴⁸⁰ 21/1990. (X. 4.) AB határozat Indokolás IV. pont.

⁴⁸¹ Lásd: 16/1991. (IV. 20.) AB határozat, 28/1991. (VI. 3.) AB határozat.

kezdése megszüntette a rendelkezési állományba helyezett főtisztviselők közszolgálati jogviszonyát. Az Alkotmánybíróság a határozat indokolásában áttekintette az addigi, országgyűlési szervezetalakítási szabadsággal kapcsolatos gyakorlatát, amelynek során hivatkozott a 833/B/2003. AB határozatra, amely szerint „*az Országgyűlés szervezetalakítási szabadsága körébe tartozik a közszolgálati rendszer, mint a közigazgatás személyi- személyzeti struktúrája fő szabályainak kialakítása és módosítása*”.⁴⁸² A testület a fentebb már részletesen elemezett 7/2004. (III. 24.) AB határozatot is felelevenítette: „*jogbiztonság követelményeinek az államigazgatási szervek átszervezésére vonatkozó szabályok alkotmányosságának megítélésére való közvetlen kivetítése az Alkotmányból le nem vezethető korlátok közé szorítaná az Országgyűlés és a Kormány szervezetalakítási szabadságát.*”⁴⁸³ Az 55/1994. (XI. 10.) AB határozat alapján az Alkotmánybíróság a kellő felkészülési idő követelményét sem tekintette olyan indoknak, amely miatt a rendelkezési állományban álló köztisztviselők közszolgálati jogviszonya ne lett volna megszüntethető, avagy absztrahálva: a kellő felkészülési idő követelményébe nem ütközik a szervezetalakítás keretében megvalósított köztisztviselői jogviszony-megszüntetés: „*[ö]nmagában az, hogy az állampolgárok másként cselekedtek volna, ha előre láthatták volna a jogszabály módosítását, nem ad módot a jogbiztonság címén az alkotmányellenesség megállapítására.*”⁴⁸⁴ A visszaható hatályú jogalkotás tilalmát, illetve a szerzett jogok védelmét sem tartotta a testület olyan követelményeknek, mint amelyeket az Országgyűlés a szervezetalakítás ezen módjával megsértett volna: „*A visszaható hatályú jogalkalmazás tilalma nem értelmezhető akként, hogy a tartós, határozatlan időtartamú jogviszonyok a jövőre nézve nem alakíthatók át, nem változtathatók meg. Ha a jogviszonyok tartalmának megváltoztatása következtében az Alkotmány valamely más rendelkezése (pl.: a diszkrimináció tilalma), vagy valamely alapvető jog-*

⁴⁸² 518/D/2009. AB határozat Indokolás IV/1. pont.

⁴⁸³ 518/D/2009. AB határozat Indokolás IV/1. pont.

⁴⁸⁴ 518/D/2009. AB határozat Indokolás IV/2. pont.

sérelmet nem szenved, pusztán az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján az alkotmányellenesség nem állapítható meg. [...] [a] szerzett jogok védelmének alkotmányos jogállamban szabályként kell érvényesülnie, az azonban nem abszolút érvényű és kivételt nem tűrő követelmény. [...] A szerzett jogokkal azonban a pusztán elvont jogi lehetőségek, amelyek még fennálló konkrét jogviszonyokkal összefüggésben nincsenek, csak távoli, közvetett kapcsolatban vannak. Az alkotmányos védelmet élvező szerzett jogok a már konkrét jogviszonyokban alanyi jogként megjelenő jogosultságok, illetőleg azok a jogszabályi igérvények és várományok, amelyeket a jogalkotó a konkrét jogviszonyok keletkezésének lehetőségével kapcsol össze. A jogszabályok hátrányos megváltoztatása így csak akkor ellentétes a szerzett jogok alkotmányos oltalmával, ha a módosítás a jog által már védett jogviszonyok lefolyásában idéz elő a jogalanyokra nézve kedvezőtlen változtatást. [...] A jog stabilitására, előreláthatóságára vonatkozó alkotmányos szempont nem jelenti a jogszabályok megváltoztathatatlanosságát.”⁴⁸⁵ A szervezetalakítási hatáskörében eljárva az Országgyűlés roppant széles mérlegelési jog illeti meg, amely ennél fogva inkább a politikai megfontolások, semmint a jog által meghatározott terület.

6.3.6. ALAPTÖRVÉNY-ELLENESEN MŰKÖDŐ ÖNKORMÁNYZATI KÉPVISELŐ-TESTÜLET FELOSZLATÁSA

Tudományos szempontból talán az egyik legérdekesebb aktustípus az alaptörvény-ellenesen működő önkormányzati képviselő-testület feloszlata. Ahogyan arra az alkotmányjogi panasz vizsgálatkor kitértünk, lehet törvényi és egyedi határozati formája, ezért mindenképpen indokolt annak áttekintése, hogy egy esetlegesen formájára tekintettel az Alkotmánybíróság által vizsgálható, önkor-

⁴⁸⁵ 518/D/2009. AB határozat Indokolás IV/3.1.–3.2. pont – kiemelés tőlem: E. Cs.

mányzati képviselőtestületet felosztató aktus – törvény – tartalmában milyen szinten kötött az Országgyűlés.

Ezzel kapcsolatban elsőként arra kell felhívunk a figyelmet, hogy a felosztatásról szóló döntés előtt az Alkotmánybíróság véleményét ki kell kérni, pontosabban már a Kormány parlamentnek tett előterjesztése is az Alkotmánybíróság véleményének kikérését követi.⁴⁸⁶ Ebből egyfelől arra lehet következtetni, hogy a taláros testület álláspontja orientáló jellegű kell, hogy legyen – hiszen ha nem szánt volna annak ilyen hatást az alkotmányozó, miért állította volna azt előkövetelményként. Ezt erősíti az Alaptörvény 35. cikkének szóhasználata is, amely elvileg nem biztosít mérlegelési jogot az Országgyűlésnek akkor, ha a képviselő-testület működéséről megbizonyosodott, s fel kell osztatnia azt. A mérlegelés tehát az alaptörvény-ellenesség fennállása tekintetében illeti meg a T. Házat az Alaptörvény szerint. Az alaptörvény-ellenesség fennforgásáról azonban tipikusan – eltekintve a Költségvetési Tanácsnak az államadósság-klauzulának való megfelelésről hozott döntésétől mint *quasi* alkotmányossági kontrolltól – az Alkotmánybíróság határoz.

Másfelől azonban érvelhetünk azzal, hogy az Alkotmánybíróság csak véleményt nyilvánít, amely természete szerint nem lehet kötelező: „Az eljárás során sem a Kormány javaslata, sem az AB véleménye nem köti az Országgyűlést, mely a felosztatás kérdésében szabad belátása szerint dönt.”⁴⁸⁷ Ráadásul az Alkotmánybíróság – az e tárgykörben eddig meghozott két határozatában⁴⁸⁸ elzárkózott attól, hogy az egyedi ügyre vonatkozó konkrét megállapításokat tegyen: „Közreműködése csak annak a jogkérdésnek a megválaszolására terjed ki, hogy az önkormányzat képviselő-testület működésének hiánya vagy

⁴⁸⁶ Alaptörvény 35. cikk (5) bekezdés: „Az Országgyűlés a Kormány – az Alkotmánybíróság véleményének kikérését követően előterjesztett – indítványára felosztatja az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testületet.”

⁴⁸⁷ JAKAB András – PATYI András – SZENTE Zoltán – SÜLYÖK Gábor: Az Országgyűlés hatáskörei. In JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I. Századvég*, Budapest, 2009. 622. o.

⁴⁸⁸ 1220/H/1992. AB határozat és 24/2000. (VII. 6.) AB határozat.

meghatározott módja – általában, illetve elvileg – alkotmányellenes helyzetet idézhet-e elő, illetve milyen követelményei vannak a képviselő-testület alkotmányos működésének.”⁴⁸⁹ Ezen általános követelmények – amelyek szerint a képviselő-testület feloszlátása csak akkor indokolt, ha az működésképtelen és a működőképesség helyreállítása kilátástalan,⁴⁹⁰ vagy ha a képviselő-testület a hatásköreit önkényesen gyakorolja⁴⁹¹ – nyilvánvalóan az adott eset tényállására konkretizálандók, amely feladat az Országgyűlésre hárul. Ezt a megközelítést támasztja alá az is, hogy az alkotmányozó a politikai döntést hozó parlamenthez telepítette e hatáskört, nem pedig alkotmánybíróági vagy rendes bírósági jogkörbe.

Ugyanakkor abból, hogy az Alkotmánybíróóság csak véleményezési joggal rendelkezik, nem következik szükségszerűen, hogy az Országgyűlés döntése felülvizsgálhatatlan lenne: „...felvethető azonban, hogy az alkotmányozó épp az ügy jelentőségére tekintettel, a feloszlató döntés legitimitásának biztosítása érdekében utalta az OGY hatáskörébe az önkormányzati képviselő-testületek feloszlátásának jogát. Ez azonban nem elegendő ok a parlamenti döntés alkotmányossági felülvizsgálatának kizárásához, amit az eljárás során alkalmazott alkotmánybíróági véleményezés azért nem tesz feleslegessé vagy kizárttá, mert az OGY-t az ilyen vélemény nem köti, vagyis végleges döntésében figyelmen kívül hagyhatja azt.”⁴⁹²

Végző soron tehát az alaptörvény-ellenesen működő önkormányzati képviselő-testület feloszlátásáról döntő országgyűlési aktus politikai döntés-jellege nem ítéltető meg egyértelműen, azonban a probléma csak akkor merül fel, ha az Országgyűlés – eltérve eddigi, egyetlen

⁴⁸⁹ JAKAB András – PATYI András – SZENTE Zoltán – SÜLYÖK Gábor: Az Országgyűlés hatáskörei. In JAKAB András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja I. Századvég, Budapest, 2009. 622. o.

⁴⁹⁰ 1220/H/1992. AB határozat Rendelkező Rész.

⁴⁹¹ 24/2000. (VII. 6.) AB határozat Indokolás III/3–4. pont.

⁴⁹² JAKAB András – PATYI András – SZENTE Zoltán – SÜLYÖK Gábor: Az Országgyűlés hatáskörei. In JAKAB András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja I. Századvég, Budapest, 2009. 623. o. 307. lábjegyzet.

ügyben megnyilvánuló „gyakorlatától” – nem egyedi határozati, hanem törvényi formában dönt e kérdésben. Az előző fejezetben bemutatott, nyilvánvalóan egyedi rendelkezések jogszabályba foglalásának problematikájával összevetve figyelemre méltó, hogy a nagyobb fokú jogvédelmet ebben az esetben az egyetlen, ha az Országgyűlés nyilvánvalóan egyedi ügyet normatív jellegű jogforrásban rendezne.

6.3.7. RENDELKEZÉS A PARLAMENTI KÉPVISELŐK MANDÁTUMA FELETT

Láthattuk, hogy az amerikai Legfelsőbb Bíróság alapvetően politikai kérdésnek tartja a törvényhozás saját tagjai feletti *quasi iurisdictio*s jogkörének gyakorlását, azonban a zavartalan parlamenti működés határáig igyekszik mégis a jog terrénúmba vonni azáltal, hogy elvi szinten a céljukhoz kötötte a képviselő mentességeket, amelyek konklúzióit más ügyben is érvényre juttatta. Már csak emiatt is érdemes megvizsgálnunk, hogy a magyar alkotmányjog hogyan tekint a mentelmi jogra, illetve a képviselői jogállást alapvetően meghatározó mandátummegszüntetési okokra.

A mentelmi jog felfüggesztéséről az Ogytv. 77. § (3) bekezdése értelmében az Országgyűlés a jelen lévő képviselők kétharmadának szavazatával dönt. Ennek formája egyedi országgyűlési határozat, amely emiatt – ahogyan erre már rámutattunk – kívül esik mind a rendes bírósági, mind az alkotmánybírósági kontrollon. Ebből kifolyólag a magyar jog nem kényszerül arra, hogy a határozat jogi kötöttségét egyáltalán vizsgálja, hiszen nincs olyan fórum, amely elé egyáltalán kerülhetne egy mentelmi jog felfüggesztéséről szóló országgyűlési határozat. Nem meglepő tehát, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlatában nem találunk olyan döntést, amely egy adott mentelmi ügy érdemi elbírálását tartalmazná.⁴⁹³ Sőt, az eljárási jogi

⁴⁹³ A 65/1992. (XII. 17.) AB határozat szerint, mivel nem alapjog a mentelmi jog, az azzal kapcsolatos alkotmányjogi panasz benyújtásának nincs helye: „Az al-

akadályokon kívül az Alkotmánybíróság – a mentelmi jog funkciójából levezetve – *expressis verbis* azt is kimondta, hogy a „mentelmi jog feletti rendelkezés, a mentelmi jog felfüggesztése [...] a parlament joga”.⁴⁹⁴ A taláros testület tehát egyértelműen politikai kérdésnek tekinti a mentelmi jog felfüggesztéséről szóló döntést. Ez különösen annak fényében érdekes, hogy a jogtudomány határozottan felhívta a figyelmet arra, hogy a „sérthetelenség intézményét gyakran ellentmondásosan alkalmazta a T. Ház: több esetben nem adta ki a képviselőt a Mentelmi Bizottság ez irányú javaslatára sem. A parlamenti döntés tévesen és jogszerűtlenül értelmezte a sérthetelenség tartalmát, elvonta a bíróságok hatáskörét, megsértve ezáltal a hatalommegosztás elvét és a törvény előtti egyenlőséget.”⁴⁹⁵

A mentelmi jog szabályozásával többször foglalkozott a testület, s a parlamenti autonómia korlátozásában a legmesszebb a 34/2004. (IX. 28.) AB határozatban ment. Ebben alkotmányos követelményt fogalmazott meg a mentelmi jog felfüggesztésére irányuló eljárásban a mérlegelendő körülményekkel kapcsolatban: „A mentelmi jog felfüggesztésével kapcsolatos eljárás során irányadó alkotmányos követelmény továbbá, hogy a közszereplő politikus becsületének csorbítására alkalmas tényállítás, híresztelés, illetve ilyen tényre közvetlenül utaló kifejezés használata esetében a parlamenti képviselő mentelmi joga kizárólag akkor függeszthető fel, ha a képviselő tudta, hogy a közlés,

kotmányjogi panasz az Alkotmányban szabályozott alapvető jogok védelmének eszköze, amely alapvető jogok rendeltetése az, hogy az államhatalommal szemben alkotmányos garanciákat teremtsenek az állampolgár, az egyén vagy egy közösség jogainak védelmére, cselekvési autonómiájának biztosítására. A mentelmi jog nem sorolható az Alkotmányban szabályozott alapvető jogok közé, mert jogi természetét tekintve eltér azoktól. A mentelmi jog az országgyűlési képviselői jogálláshoz fűződő jog, a képviselőt nem állampolgári, hanem képviselői minőségében, az Országgyűlés tagjaként megillető jogosultság.” Ez az újragondolt alkotmányjogi panaszra is kétséget kizáróan alkalmazandó, hiszen annak befogadhatóságának alapja szintén az Alaptörvényben foglalt jog megsértése.

⁴⁹⁴ 65/1992. (XII. 17.) AB határozat Indokolás III. pont.

⁴⁹⁵ DEZSŐ Márta – KUKORELLI István – SÁRI János – SOMOGYVÁRI István: A magyar parlamenti jog de lege ferenda. In KUKORELLI István (szerk.): *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*. Századvég, Budapest, 2006. 218. o.

lényegét tekintve, valótlan."⁴⁹⁶ Ezen idézettel nem a képviselői szólás-szabadság határainak meghúzását kívánom vitatni, hanem arra szeretném felhívni a figyelmet, hogy az Alkotmánybíróság a hagyományosan politikainak tekintett mentelmi jog felfüggesztéséről hozott országgyűlési határozattal szemben alkotmányos – azaz jogi jellegű – követelményt fogalmazott meg.

Ennek mintájára a magam részéről kívánatosnak tartanám azt is, hogy az Alkotmánybíróság – elkerülendő a szélsőségesnek tekinthető, a mentelmi jog teljes felszámolására irányuló törekvéseket – legalább elvi élel, akár alkotmányos követelményként mondja ki azt, hogy a mentelmi jog felfüggesztéséről annak céljának figyelembevételével kell dönten: ha a legfőbb ügyési vagy bírói indítvány nem az országgyűlési munka megzavarására irányul, a képviselőt ki kell adni. E szabály, illetve a mentelmi jog céljának tételes jogi megfogalmazását is elképzelhetőnek tartom az alkotmányossági követelmény alternatívájaként.

Parlamenti hagyományainkkal is összhangban állna az Ogytv. ilyen módosítása, hiszen már a századforduló híres mentelmi jogi esetében, a Böszörményi-ügyben is e két körülményt mérlegelte a T. Ház, amint arról JELLINEK Arthur is megemlékezett: „A ház határozata folytán kiküldött bizottság jelentésében nemcsak a mentelmi jog fogalmát állapította meg, hanem egyuttal megkísérlette megvonni a ház hatáskörét a mentelmi ügyek tárgyalásánál és kijelölni azon elveket, a melyek az egyes concret eseteknél mérvadóul elismertessenek. [...] »Abban tehát, hogy az állítólagos sajtóvétség miatt Böszörményi László képviselő, mint felelős szerkesztő, esküdtszéki eljárás alá vonatni céloztatik: nem lát a bizottság olyan jelenséget, mely a ház egyik tagja, mint olyan ellenében, pusztá üldözése és merő zaklatása mutatna, és hajlandó azt a bizottság a közvádloi tiszt kötelességeiből folyó olyan törekvésnek tekinteni, melynek célja nem egyéb, mint érvényt szerezni a törvénynek minden irányban. És így a mennyiben a mentelmi jog nem abban áll, hogy a ház tagjai a törvényes eljárás alól egyáltalában elvonatván, ma-

⁴⁹⁶ 34/2004. (IX. 28.) AB határozat Rendelkező Rész – kiemelés tőlem: E. Cs.

gának a törvénynek fölötte álljanak: a bizottság abban a véleményben van, hogy mondja ki a ház határozatilag: miszerint nem ellenzi, hogy Böszörményi László képviselő ellen, a királyi ügyek igazgatója, mint ez idő szerint egyszersmind közvádó kérelméhez képest, az állítólagos sajtóvétség alapján a vizsgálat, illetve a közkereset, a törvény korlátai között megindíthatassék. »⁴⁹⁷

Egy ilyen alkotmányos követelmény ugyanolyan „fogatlan orosz-lán” maradna, mint amilyen a 34/1994. (IX. 28.) AB határozatban megfogalmazott alkotmányos követelmény volt: minthogy formája miatt az országgyűlési határozatot úgysem vizsgálhatja semmilyen fórum, a követelmény *lex imperfecta* marad.⁴⁹⁸ Ugyanakkor nyilvánvalóan jogsértő – törvény- vagy alkotmányos követelmény-sértő – határozat meghozatalát kellene kockáztatnia a plenáris ülésnek, annak minden politikai következményével együtt.

A mentelmi joghoz hasonlóan tisztán politikai kérdésnek kell tekintenünk az országgyűlési képviselő összeférhetetlenségéről, illetve megválasztásához szükséges feltételek fenn nem állásáról hozott országgyűlési határozatokat, továbbá azt az esetet is, amikor arról szavaz az Országgyűlés, hogy az adott képviselő több mint egy éve nem vett-e részt az Országgyűlés munkájában.⁴⁹⁹ Az Alaptörvény szerint e kérdésekben az Országgyűlés a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával határoz. A határozathozatal elvileg ugyan jogilag kötött – tehát nem ad mérlegelési lehetőséget az Országgyűlésnek az Alaptörvény⁵⁰⁰ –, gyakorlatilag azonban nem:

⁴⁹⁷ JELLINEK Arthur: *Mentelmi jog*. In *Tanulmányok a magyar közjogról*. Budapest, 1890. 190–191. o.

⁴⁹⁸ Ezzel a megoldással így a magyar szabályozás maradna az európai házszabályok általános gyakorlatánál, amelyek nem biztosítanak jogorvoslati jogot a mentelmi jogi döntésével szemben. Lásd SZENTE Zoltán: *A parlamenti képviselők mentelmi joga az európai parlamenti jogokban*. In SOLTÉSZ István (szerk.): *A képviselők jogállása*. 2. rész. Parlamenti Módszertani Iroda. Budapest, 2004. 220. o.

⁴⁹⁹ Alaptörvény 4. cikk (3)–(4) bekezdés.

⁵⁰⁰ Az Alaptörvény 4. cikk (3) bekezdése szerint a képviselői megbízatás „megszűnik” és nem „megszűnhet”, amelyből a nyelvtani értelmezés arra enged következtetni, hogy ezen esetek bekövetkezésekor az Országgyűlés meg kell, hogy hozza

leegyszerűsítve az a képviselő összeférhetetlen, nincs a megválasztásához szükséges feltételek birtokában, vagy nem vesz részt egy éve az Országgyűlés munkájában, akiről ezt az Országgyűlés kétharmados többsége megállapítja.⁵⁰¹ Újra – csak utalás szintjén – hangsúlyoznunk kell azt is, hogy nemcsak a kérdés politikai természete, hanem egyedi határozati formája miatt is kizárt bármilyen jogi jellegű kontroll egy ilyen döntéssel szemben. Mindez felveti, hogy a kétharmadoság követelménye nem kielégítő kisebbségvédelmi eszköz, hiszen a mindenkori kétharmados (kormány)többségnek kiszolgáltatja a(z) ellenzéki) képviselőket.

6.3.8. FEGYELMI DÖNTÉSEK

Mint egyedi országgyűlési határozatok, ugyancsak kizárhatók a jogi kontrollmechanizmusok hatálya alól a fegyelmi ügyekben született parlamenti döntések. Annyiban eltérőek a fegyelmi határozatok a képviselői mandátum megszűnéséről szóló döntésektől, hogy ezeknél érdemi mérlegelési jogot biztosít a parlament részére az Ogytv.: a képviselő ülésnapról kizárható, jogai felfüggeszthetők, tiszteletdíja csökkenthető.⁵⁰² A fegyelmi jogi határozatoknál tehát tisztábban mutatható ki az a jogalkotói szándék, hogy e határozatokat a politika terrénumába sorolja, ez azonban nem teszi kevésbé veszélyessé a fegyelmi jogi határozatokat: különösen a képviselői jogosultságok-

az összeférhetlenség kimondásáról, megválasztáshoz szükséges feltételek fennállásának hiányáról, vagy éppen az Országgyűlés munkájában való, egy éven túli rész nem vételről szóló döntést.

⁵⁰¹ Hasonlóan foglal állást Sente Zoltán is még az Alkotmány 20/A. §-ról írt kommentárjában: „... bár az összeférhetlenségi helyzetek fennállásának vizsgálata, illetve azok megállapítása a törvényi feltételek esetén jogi természetű döntést igényel, az eljárásra vonatkozó alkotmányos rendelkezés e döntéseknek – a minősített többségű parlamenti határozatra való utalással – politikai jelleget kölcsönöz.” SENTE Zoltán: A képviselői megbízás megszűnése. In JAKAB András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja I. Századvég, Budapest, 2009. 743. o.

⁵⁰² Lásd: Ogytv. 48–50. §.

tól – így a szavazási jogtól⁵⁰³ – történő megfosztás, ha ideiglenesen is, de kikapcsolja az adott képviselőt a parlamenti működésből s döntéshozatalból. Emiatt – az országgyűlési képviselők összeférhetetlenségének megállapításához hasonlóan – ez az intézmény is ropant aggályos kisebbségvédelmi szempontból, s álláspontom szerint jogi jellegű felülvizsgálat megteremtése lenne indokolt a fegyelmi jogi határozatokkal szemben.⁵⁰⁴

6.3.9. A PARLAMENTI ÖNSZABÁLYOZÁSSAL KAPCSOLATOS EGYÉB POLITIKAI KÉRDÉSEK

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában találkozhatunk kifejezetten a parlamenti önszabályozás tág voltára hivatkozó érvekkel. Ezek a parlamenti szervezet kialakításában és a fegyelmi és rendészeti jogkör normáinak megalkotásában biztosítanak tág autonómiát a T. Háznak. E két tárgykör áttekintése mellett e helyütt térek ki a zárt ülés elrendelésének mint parlamenti aktusnak a jogilag kötetlen voltára, amelyről ugyan alkotmánybírói határozat nem született, de a taláros testület által a helyi önkormányzati képviselő-testületi

⁵⁰³ Az Ogytv. 50. § (6) bekezdése szerint „ha a képviselő képviselői jogait felfüggesztették, a felfüggesztés első és utolsó ülésnapja közötti időtartamban a képviselő nem vehet részt az Országgyűlés ülésein és az országgyűlési bizottságok munkájában, tiszteletdíjra nem jogosult.” E szabályt párhuzamba állítva az ülésnapról történő kizárás jogkövetkezményével – így a felszólalás tilalmával és a tiszteletdíjra való jogosultság elvesztésével – arra juthatunk, hogy az Országgyűlés munkájában való részvétel – erre utaló külön rendelkezés hiányában – a szavazáshoz való jogot is felöleli.

⁵⁰⁴ Ezzel ellentétes álláspontot képvisel Szabó Máté, az Alapvető Jogok Biztosa, aki szerint „nem eleve sérti a jogorvoslathoz való jogot, ha egyes fegyelmi jogkörhöz kötődő döntésekkel szemben a törvény nem biztosít bírói utat. Az Alaptörvény jogállamiságot deklaráló klauzulájából az következik azonban, hogy ilyen esetben más módon kell biztosítani azt, hogy a fegyelmi jogkörben hozott döntés ne legyen önkényes, aránytalan és biztosított legyen az eljárás tisztességessége.” Forrás: Alapvető Jogok Biztosa Hivatalának honlapja <http://www.ajbh.hu/kozlemenyek/-/content/10180/5/nem-fordul-az-alkotmanybirosaghoz-de-tovabb-elemzi-az-orszaggyulesi-torvenyt-az-ombudsman> (letöltés ideje: 2014. január 26.).

ülések nyilvánosságával kapcsolatos alkotmányos követelményei kiválóan vethetők össze az országgyűlési ülések nyilvánosságára vonatkozó hatályos rendelkezésekkel.

A parlament belső szervezetének kialakítása. 10/2013. (IV. 25.) AB határozat szerint „az Országgyűlést nagyfokú szervezetalakítási szabadság illeti meg, melynek korlátja, hogy az Országgyűlés az Alaptörvényt köteles tiszteletben tartani. Ennek alapja az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése, mely szerint: »Az Országgyűlés a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott Házsabályban állapítja meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét.« Az Országgyűlés tehát minden olyan, saját szervezetére és működésére vonatkozó kérdésben, melyet az Alaptörvény vagy törvény nem szabályoz, önállóan dönthet; e döntésekre, azaz belső szervezeti normákra vonatkozó egyetlen tartalmi követelmény, hogy azok nem lehetnek ellentétesek az Alaptörvénnyel.”⁵⁰⁵ Az Alkotmánybíróság a konkrét ügyben a frakcióalakításra szubszumálta az általános belső szervezetalakítási szabadságot annak kimondásával, „hogy a frakcióalakítás kérdéseinek rendezése a frakcióalakításra vonatkozó szabályok meghatározása [...] az Országgyűlésnek az Alaptörvény 5. cikk (4) és (7) bekezdése által biztosított szervezetalakítási szabadsága körébe tartozik”.⁵⁰⁶

A fegyelmi és rendészeti normák tartalma, valamint az önszabályozás általában. Az Országgyűlés belső szervezetalakításának szabadságához hasonlóan kezelte az Alkotmánybíróság a fegyelmi és a rendészeti jog normáinak szabályozását is: „Az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése biztosítja az Országgyűlés számára, hogy a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott házsabályi rendelkezésekben állapítsa meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét. Az Országgyűlést nagyfokú szabadság illeti meg a házsabályi rendelkezések megalkotásakor, önszabályozási autonómiája olyan

⁵⁰⁵ 10/2013. (IV. 25.) AB határozat 14. bekezdés – kiemelés tőlem: E. Cs.

⁵⁰⁶ 10/2013. (IV. 25.) AB határozat 16. bekezdés.

Alaptörvény által védett hatáskör, amelybe az Alkotmánybíróság csak nagyon súlyos érvek és indokok alapján, szélsőséges esetekben, közvetlen alkotmányértés esetén avatkozhat be. Az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése szerint, továbbá az Országgyűlés zavartalan működésének biztosítása és méltóságának megőrzése érdekében az Országgyűlés elnöke a házszabályi rendelkezésekben meghatározott rendészeti és fegyelmi jogkört gyakorol.”⁵⁰⁷

Zárt ülés elrendelése. Míg az Országgyűlés a belső szervezetalakítási és önszabályozási hatásköreiben eljárva „csak” nagy alkotmányos mozgástérrel rendelkezik az Alkotmánybíróság szerint, addig a zárt ülés elrendeléséről tulajdonképpen teljesen szabadon, jogilag kötetlen keretek között dönthet a T. Ház. Legalábbis a plenáris ülésre vonatkozó a hatályos szabályokból, s idevágó alkotmánybíróági gyakorlat hiányából erre következtethetünk. A zárt ülés elrendelésének témakörében külön kell vizsgálnunk a plenáris ülést és a bizottságokat.

Az Alaptörvény 5. cikk (1) bekezdés szerint az „Országgyűlés ülései nyilvánosak. A Kormány vagy bármely országgyűlési képviselő kérelmére az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával zárt ülés tartásáról határozhat.” Az Ogytv. sem szűkíti tárgykörök szerint a zárt ülés elrendelését: „Az Alaptörvény alapján zárt ülés kezdeményezésére jogosult javaslata alapján egy vagy több napirendi pont, illetve napirend előtti felszólalás tárgyalása céljából zárt ülésé nyilvánítható a nyilvános ülés egy része is.”⁵⁰⁸

A fentiek szerint tehát a zárt ülés elrendelésének semmilyen tartalmi korlátja nincsen, annak ellenére, hogy a jogállami hatalomgyakorlás egyik követelményének tekinthetjük annak ellenőrizhetőségét⁵⁰⁹, amelyet a magyar jog a közügyek megismerhető-

⁵⁰⁷ 3206/2013. (XI. 18.) AB határozat 28-29. bekezdés és 3207/2013. (XI. 18.) AB határozat 28–29. bekezdés – kiemelés tőlem: E. Cs.

⁵⁰⁸ Ogytv. 57. § (1) bekezdés.

⁵⁰⁹ „A közérdekű információkhoz való szabad hozzáférés lehetővé teszi a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és haté-

ségén, azaz a közérdekű adatok nyilvánosságán keresztül szabályoz. Ez utóbbi, az Alaptörvény által is védett jogosultság⁵¹⁰ kétségkívül csorbát szenved a zárt ülések elrendelésével.⁵¹¹ Az Alkotmánybíróság a helyi önkormányzatok képviselő-testületeire vonatkozó, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. tv.⁵¹² tág szabályozását alkotmányellenesnek nyilvánította. Az Ötv. 12. § (3) bekezdése kimondta, hogy „a képviselőtestület ülése nyilvános, indokolt esetben a testület zárt ülést rendelhet el”. A (4) bekezdés pedig így rendelkezett: „a képviselőtestület döntéseit nyílt szavazással hozza, indokolt esetben titkos szavazást rendelhet el”. A képviselő-testületi ülések előterjesztéseinek és jegyzőkönyveinek nyilvánosságára vonatkozóan az Ötv. 17. § (3) bekezdése megállapította: „a választópolgárok – a zárt ülés kivételével – betekinhetnek a képviselőtestület előterjesztéseibe és üléseinek a jegyzőkönyvébe”. Az Alkotmánybíróság az Ötv. idézett részeinek megsemmisítését a következőképpen indokolta: „Az Ötv. 12. §-ának sérelmezett rendelkezései »indokolt esetben« megjelöléssel teszik lehetővé a képviselőtestületi ülések nyilvánosságának korlátozását, illetve a titkos szavazás alkalmazását. Ez a törvényi megfogalmazás a képviselőtestület számára szinte teljes körű mérlegelési lehetőséget biztosít, s ezáltal nem zárja ki a közérdekű adatok megismerésének alkotmányellenes korlátozását. Ezek a szabályok azért alkotmányellenesek, mert

konyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését.” 32/1992. (V. 29.) AB határozat Indokolás III/1. pont. A közügyek választópolgárok által való követésének jelentőségét hangsúlyozza az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése is: „A Közgyűlés ügyel azokra a nehézségekre, amelyekkel a parlamenti szervek szembesülnek a demokrácia sarokköveként jellemezhető pozícióik megőrzésében. A legtöbb európai állam állampolgárai nem érzik úgy, hogy kellően, sőt egyáltalán be lennének vonva a parlamenti vitákba, s a parlamentek feladatait – napirendjeit – és tevékenységeit nem is követik.” Lásd az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének a parlamentek és média című, 1142 (1997) ajánlása – Resolution 1142 (1997) on parliaments and the media (Council of Europe Parliamentary Assembly)

⁵¹⁰ Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdés: „Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.”

⁵¹¹ Részletesen lásd: SMUK Péter: A politikai diskurzusok alkotmányjogi szerkezete. MTA-BTK, Budapest, 2015. 137–141. o.

⁵¹² Továbbiakban: Ötv.

diszkrecionális jogkört adnak a képviselőtestületnek abban, hogy nyilvános vagy zárt ülésen tárgyalja-e a hatáskörébe tartozó ügyeket. Ezzel lehetőséget nyújtanak arra, hogy a képviselőtestület közérdekű adatokat elzárjon a nyilvánosság elől, vagy személyes adatokat a személyiségi jogokat sértő módon a nyilvánosság elé tárjon. A törvényi garanciák hiánya mindkét alkotmányos alapjogot sérti. A képviselőtestület nyilvános vagy zárt ülésének tartására vonatkozó diszkrecionális jog megadása szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a közérdekű adatok megismerésének jogát, valamint a személyes adatok védelmére vonatkozó alapjogot is. Alkotmányossá e tárgykör szabályozása akkor válik, ha a nyilvánosság kizárásának megfelelő indokait és a személyes adatok védelmének módzatait közelebbről megjelölt a törvény.”⁵¹³ Az alkotmányos követelménynek Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. CLXXXIX. tv.⁵¹⁴ is eleget tesz, hiszen tételesen felsorolja a zárt ülés eseteit.⁵¹⁵ Az Alkotmánybíró-ság soha nem értelmezte Alkotmánynak vagy az Alaptörvénynek zárt parlamenti ülés elrendelését tartalmi korlátozás nélkül lehetővé tevő előírását,⁵¹⁶ mindenesetre megállapítható, hogy azok tar-

⁵¹³ 32/1992. (V. 29.) AB határozat Indokolás III/2. pont – kiemelés tőlem: E. Cs.

⁵¹⁴ Továbbiakban: Mötv.

⁵¹⁵ Mötv. 46. § (2) bekezdés: „A képviselő-testület

a) zárt ülést tart önkormányzati hatósági, összeférhetetlenségi, méltatlansági, kitiüntetői ügy tárgyalásakor, fegyelmi büntetés kiszabása, valamint vagyonyilatkozáttal kapcsolatos eljárás esetén;

b) zárt ülést tart az érintett kérésére választás, kinevezés, felmentés, vezetői megbízás adása, annak visszavonása, fegyelmi eljárás megindítása és állásfoglalást igénylő személyi ügy tárgyalásakor;

c) zárt ülést rendelhet el a vagyonával való rendelkezés esetén, továbbá az általa kiírt pályázat feltételeinek meghatározásakor, a pályázat tárgyalásakor, ha a nyilvános tárgyalás az önkormányzat vagy más érintett üzleti érdekét sértené.”

⁵¹⁶ Az Alkotmány 23. § az Alaptörvény 5. cikk (1) bekezdéséhez hasonlóan szabályozta az Országgyűlés működésének nyilvánosságát: „Az Országgyűlés ülései nyilvánosak. A köztársasági elnök, a Kormány, továbbá bármely képviselő kérelmére az Országgyűlés a képviselők kétharmadának a szavazatával zárt ülés tartását is elhatározhatja.” A köztársasági elnöki kezdeményezéstől eltekintve az Alkotmány és az Alaptörvény vonatkozó rendelkezései azonosak voltak.

talmi korlátlanlansága – politikai jellege – nem egyeztethető össze az Alkotmánybíróság önkormányzati képviselő-testületek mint népképviseleti szervek zárt ülésének elrendelésére vonatkozó alkotmányos követelményekkel. Álláspontom szerint az országgyűlési ülések nyilvánosságának korlátozhatósága szigorúbb védelemre szorul, mint a helyi önkormányzati képviselő-testületeké, tekintve, hogy a parlament döntései az egész ország életét befolyásolják. Erre tekintettel az Alaptörvény 5. cikk (1) bekezdésének olyan módosítását látom indokoltnak, amely házsabályi rendelkezésekben meghatározott esetben írja elő zárt ülés tartását, az esetkörök felsorolására pedig az Mötv. 46. § (2) bekezdését tartom mintaértékűnek. A zárt ülés elrendeléséről szóló aktussal – mint egyedi országgyűlési határozattal – szemben alkotmánybírósági kontroll biztosítását tartom szükségesnek – a következő pontban tárgyalt népszavazási határozatok mintájára.

A bizottsági ülések zárttá nyilvánítását részletesebben szabályozza az Ogytv. Ez a szabályozási modell az Mötv. megoldását idézi: *„Ha minősített adat, személyes adat, üzleti titok vagy törvény által védett más adat védelme érdekében szükséges, az országgyűlési bizottság zárt ülést tart. Zárt ülés tartását az előterjesztő vagy bármely bizottsági tag kérelmezheti, arról az országgyűlési bizottság határoz.”*⁵¹⁷ Megkérdőjelezhető módon tehát a kisebb jelentőségű kérdésekben eljáró, általában ügydöntő hatáskörrel nem rendelkező bizottságok nyilvános működésének normatív követelményei – a zárt ülés indikációinak megjelölésének köszönhetően – kidolgozottabbak, mint a plenáris ülés nyilvánosságának garanciái. Ugyanakkor a bizottságoknál is hangsúlyozni szükséges, hogy az egyébként indokolatlanul elrendelt, vagy alapos indok ellenére el nem rendelt zárt ülésről szóló határozat jogi szempontból felülvizsgálhatatlan, így a közérdekű adatok nyilvánosságának biztosítása érdekében szintén specializált alkotmánybírósági hatáskörre lenne szükség.

⁵¹⁷ Ogytv. 58. § (1)–(2) bekezdés.

6.3.10. AZ ELVILEG JOGI JELLEGŰVÉ TETT POLITIKAI KÉRDÉSEK

A magyar jogrendszer az egyedi országgyűlési határozatok két típusának kifejezett jogi – konkrétan alkotmánybíróági – vizsgálatának lehetőségét teremti meg: az egyik szerint az „Országgyűlés népszavazást elrendelő, valamint kötelezően elrendelendő népszavazás elrendelését elutasító határozatát az Alkotmánybíróság az elrendelés vagy elutasítás Alaptörvénnyel való összhangja és törvényessége tekintetében bárki indítványára felülvizsgálja”.⁵¹⁸ Ezen alkotmánybíróági hatáskör a népszavazás érvényesülését hivatott védeni: erre azért van szükség, mert az Országgyűlés mint a képvisleti demokrácia intézménye rendeli el az azt leginkább korlátozó intézményt, a népszavazást. A népszavazás elrendelésében az Országgyűlés értelemszerűen ellenérdekelt, s megfelelő alkotmánybíróági kontroll hiányában még csak jelezni sem lehetne a kötelezően elrendelendő népszavazás elrendelését elutasító országgyűlési határozat jogellenességét. Az Abtv. 41. § (4) bekezdése szerint ugyanis az Alkotmánybíróság „az Országgyűlés határozatát helybenhagyja, vagy az Országgyűlés határozatának megsemmisítése mellett az Országgyűlést új határozat meghozatalára hívja fel.” Az Alkotmánybíróság tehát csak kasszatórius jogkörben járhat el, reformatóriusban nem, amely csak korlátozott előrelépésként értékelhető az országgyűlési autonómia korlátozásában, illetve a közvetlen demokrácia védelmében: az Alkotmánybíróság sem kényszerítheti ki a jogszerű országgyűlési döntést, hiszen a jogszerűtlen határozat megsemmisítése nyomán még nem lehet népszavazást tartani, arra csak az Országgyűlés népszavazást elrendelő határozata alapján van lehetőség. Ezzel létrejön egy mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet, amelyben az Alkotmánybíróság – a hatalommegosztásban betöltött helye és közvetett demokratikus legitimációja miatt – csak jelezheti az országgyűlés jogalkotási kötelezettségét. Mindenesetre pusztán a tételezése ezen alkotmánybíróági hatáskörnek jól mutatja azt, hogy

⁵¹⁸ Abtv. 33. § (1) bekezdés.

teremthető kivétel az egyedi országgyűlési határozatok jogi felülvizsgálatának tilalma alól.

Megjegyzendő az is, hogy a kötelezően elrendelendő népszavazás elrendelésének Országgyűléshez telepítése nem a legszerencsésebb megoldás, hiszen pont a képviseleti demokrácia intézményétől várja el a közvetlen demokrácia érvényesülésének biztosítását. Ebből a szempontból üdvözlendő lenne a parlament népszavazási eljárásból történő „száműzése”, hiszen a népszavazás elrendelése és kiírása felesleges döntés-duplikáció, amely hatalommegosztási szempontból is aggályos. Az Országgyűlés általi népszavazás-elrendelés praktikus okaként említhető lenne, hogy egy népszavazás költségvetési vonzatait is rendezni szükséges. Azonban egy kötelező költségvetési előirányzat létesítésével ez is feloldható lenne: az előirányzat gazdája – célszerűen a népszavazást kiíró köztársasági elnök – az előirányzat meghatározott részének felszabadításáról is dönthetne a népszavazás kiírásával egyidejűleg. Mindent összevetve az Országgyűlésnek a népszavazási eljárásból történő kiiktatása magát az alapproblémát is megszüntetné.

Nagyon hasonló a helyzet az Országgyűlés vallási tevékenységet végző szervezet egyházként történő elismerését elutasító határozatának felülvizsgálatával kapcsolatban.⁵¹⁹ Az egyházzá válás feltétele az, hogy a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvényben⁵²⁰ meghatározott kritériumokat⁵²¹ teljesítő vallási tevékenységet végző szervezetet egyházként ismerje el az Országgyűlés akként, hogy a Vallástv.-nek – az egyházak nyilvántartásaként szolgáló – I. Mellékletébe felveszi az adott szervezetet. Az egyházként történő elismeréshez tehát törvényalkotásra van szükség. A meghatározott kilenc feltétel közül hat fennállásáról – ezen feltételek szakértői véleményezését követően – a miniszter

⁵¹⁹ Lásd: Abtv. 33/A. §.

⁵²⁰ Továbbiakban: Vallástv.

⁵²¹ Lásd: Vallástv. 14. §

dönt, s fennállásuk esetén törvényjavaslatot terjeszt az Országgyűlés elé a Vallástv. I. Mellékletének kiegészítéséről. A törvényjavaslat mellett a miniszter egy határozati javaslatot is előterjeszt, akkor, ha a további három, egyházzá váláshoz szükséges feltétel a miniszter megítélése szerint hiányzik, s amely határozati javaslat az egyházként történő elismerés elutasításáról szól. A jogalkotó tehát úgy igyekszik biztosítani az Országgyűlés egyházzá nyilvánítástól történő tartózkodásának alkotmánybíróági „megragadhatóságát”, hogy a törvény módosítás mellőzéséről határozathozatalra kötelezi a T. Házat. Sőt ennek határidőt is szab: a miniszteri törvény- és határozati javaslat benyújtásától számított 60 napon belül köteles az Országgyűlés vagy törvényt alkotni, vagy határozatot hozni: elvileg tehát azt is igyekszik megakadályozni a jogalkotó, hogy a döntést halogassa a parlament, ugyanakkor nem fűz e szabályhoz semmilyen szankciót, így az *lex imperfecta*ként lép elénk.⁵²² Az Alkotmánybíróóság csak az egyházzá nyilvánítás elutasításáról szóló országgyűlési határozattal kapcsolatban járhat el: azonban *nem a határozat törvényességét, hanem az Országgyűlés eljárásának törvényességét vizsgálhatja*.⁵²³ Annak mérlegelése tehát, hogy a kérelmező vallási tevékenységet végző közösség megfelel-e a törvényi kritériumoknak, politikai kérdésnek minősül, csak az eljárás szabályszerűsége tekinthető alkotmánybíróági védelemben részesülő jogi kérdésnek. Végeredményben azonban ez mindegy is: ahogyan ugyanis a népszavazás-elrendeléssel kapcsolatos határozatoknál láthattuk, ennél is csak kasszatórius jogkörben jár el az Alkotmánybíróóság: csak megsemmisítheti a vonatkozó országgyűlési határozatot, törvényt nem alkothatna az Országgyűlés helyett még akkor sem, ha nemcsak az eljárás, hanem a döntés törvényességét is vizsgálhatná.⁵²⁴

⁵²² Az elismerési eljáráshoz lásd: Vallástv. 14/B-15. §.

⁵²³ Abtv. 33/A. § (2) bekezdés

⁵²⁴ Az Országgyűlés vezet még hasonló – tehát államszervezet részét nem képező szervezetekről szóló, törvényben szereplő – „nyilvántartást”: a felsőoktatási intézmények felsorolása a felsőoktatásról szóló 2011. évi CCV. tv. I. Mellékletében található. A felsőoktatási intézményként történő elismerés azonban semmilyen

6.3.11. A JOGILAG TELJESEN KÖTÖTT ORSZÁGGYŰLÉSI DÖNTÉSEK ÁBRÁNDJA

Az előző pontban láthattuk, hogy a jog kevés sikert ért el a politikai döntések joghoz kötésében, azaz abban, hogy hatékony jogi jellegű kontrollmechanizmust – konkrétan alkotmánybírósági felülvizsgálatot – intézményesítsen a formájuk miatt egyébként – valószínűleg – felülvizsgálhatatlan egyedi országgyűlési határozatokkal szemben. Ezeknél is nagyobb kérdéseket vetnek fel azonban azok a normák vagy alkotmánybírósági határozatok, amelyek meghatározott tartalmú döntés meghozatalát írják elő az Országgyűlés számára.

Ilyen, elvileg meghatározott tartalmú döntés volt korábban a kötelezően elrendelendő népszavazás elrendelése, amellyel egyrészt már foglalkoztunk, másrészt pedig azt is rögzítenünk kell, hogy a hatályos jog is elismeri a kötelezően elrendelendő népszavazás el nem rendelésének esetleges jogszerűségét. Ezt az Abtv.-ből olvashatjuk ki, amely szerint *„az Alkotmánybíróság a határozat érdemében csak akkor folytat vizsgálatot, ha az aláírásgyűjtő ív hitelesítése és a népszavazás elrendelése között a körülményekben olyan lényeges változás következett be, amelyet a kérdés hitelesítéséről, illetve az azzal szembeni felülvizsgálati kérelemről hozott döntés során a Nemzeti Választási Bizottság, illetve a Kúria nem vehetett figyelembe, és a döntést érdemben befolyásolhatja”*.⁵²⁵ Ha tehát az Alkotmánybíróság döntésében figyelembe veheti a körülmények változását, akkor erre az Országgyűlés is jogosult, sőt köteles, tehát a kötelezően elrendelendő népszavazást sem kell feltétlenül kötelezően elrendelni.⁵²⁶ Összefoglalva tehát a kötelezően

jogi kontroll alatt nem áll: hiába teljesíti egy intézmény a felsőoktatási törvény szerinti feltételeket, nincs kikényszeríthető joga államilag elismert felsőoktatási intézménnyé válni. Figyelemre méltó, hogy a lelkiismereti és vallásszabadsághoz való jog szervezeti oldala a fentiek szerint – korlátozott – alkotmánybírósági védelem alatt áll, a tudományos élet szabadságának szervezeti oldala azonban ezt nem élvezheti.

⁵²⁵ Abtv. 33. § (2) bekezdés.

⁵²⁶ Ezt támasztja alá az is, hogy az „Alkotmánybíróság szerint ugyanis a népszavazás – kivételes, komplementer jellegéből következően – a rendeltetését akkor is betölti, ha az

elrendelendő népszavazás nevével ellentétben egyáltalán nem kötelezően elrendelendő, tehát az Országgyűlés döntése sem teljesen determinált tartalmú.

Népszavazással kapcsolatos a kötött tartalmú országgyűlési aktusok következő csoportja is, amelynek létrehozását az érvényes és eredményes ügydöntő népszavazáson hozott döntés indokolja. Ez ugyanis arra kötelezi a T. Házat, hogy az ilyen népszavazási döntésnek haladéktalanul tegyen eleget, másrészt pedig arra is, hogy meghatározott ideig tartózkodjon a népszavazáson hozott, törvénybe foglalt döntés módosításától: „Az Országgyűlés – ha a népszavazás törvényalkotási kötelezettséget keletkeztet – köteles a népszavazás napjától számított száznolcvan napon belül az érvényes és eredményes népszavazás döntésének megfelelő törvényt megalkotni.”⁵²⁷ „A népszavazással hozott döntés az Országgyűlésre a népszavazás napjától – ha a népszavazás törvényalkotási kötelezettséget keletkeztet, a törvény kihirdetésétől – számított három évig kötelező.”⁵²⁸ Ugyanakkor „a népszavazáson eldöntött kérdésekben az Országgyűlés többféle tartalmú normaszöveggel is eleget tehet a népszavazási akaratnak. Az Országgyűlésnek az Alaptörvény által meghatározott keretet és a népszavazáson megnyilvánult választópolgári akaratot egyaránt figyelembe véve kell döntenie jogalkotási kötelezettségéről. Az Országgyűlés feladata a népszavazási kérdés és a hatályos jogrend fogalmi összehangolása is.”⁵²⁹ Vagyis ez az országgyűlési aktus sem teljesen predesztinált tartalmú.

Országgyűlés – a népszavazási kezdeményezésben megnyilvánuló választópolgári akaratot figyelembe véve, azaz lényegében megegyezően – törvényt alkot a népszavazás tárgyát képező kérdésben, vagyis ha a népszavazásnak az Országgyűlés döntését befolyásoló funkciója a népszavazás lebonyolítását megelőzően teljesül.” PETRÉTEI József: Magyarország alkotmányjoga I Alapvetés, alkotmányos intézmények. Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2013. 304. o.

⁵²⁷ A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről és a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXVIII. tv. (továbbiakban: Nsztv.) 31. § (1) bekezdés.

⁵²⁸ Nsztv. 31. § (2) bekezdés.

⁵²⁹ PETRÉTEI József: Magyarország alkotmányjoga I Alapvetés, alkotmányos intézmények. Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2013. 306. o.

SZENTE Zoltán szerint az Országgyűlés mérlegelési jogának keretei közé kell sorolnunk a T. Ház azon döntését is, hogy él-e valamilyen hatáskörével, nemcsak azt, hogy ha él, akkor milyen tartalommal tölti ki aktusát.⁵³⁰ Vannak azonban olyan döntések, amelyek meghozatalától a parlament alkotmányosan nem zárkozhat el.⁵³¹ Így a parlament meghatározott feltételek fennállása esetén köteles a) törvényalkotási kötelezettségének eleget tenni; b) az állami költségvetés jóváhagyására; c) megválasztani az általa választandó közjogi tisztségviselőket; d) dönteni a különleges jogrend rá tartozó kérdéseiben.⁵³²

Amennyiben az Országgyűlés a fenti döntéseket nem hozza meg, úgy alaptörvény-ellenes mulasztásban megnyilvánuló helyzet alakul ki. Ennek kimondására az Alkotmánybíróság jogosult, de orvoslására nem:⁵³³ „a leggyakoribb jogi szankció, (pl. alkotmányellenes mulasztás kimondása az AB által) nem jár kézzelfogható hátránnyal, hanem csupán (relativizálható) politikai-erkölcsi teherrel.”⁵³⁴ Ennek oka, hogy

⁵³⁰ JAKAB András – PATYI András – SZENTE Zoltán – SÜLYÖK Gábor: Az Országgyűlés hatáskörei. In JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I. Századvég*, Budapest, 2009. 553. o.

⁵³¹ Ennek iskolapéldája a vizsgálóbizottság kötelező felállítása volt: „A vizsgálóbizottságot létre kell hozni, ha azt a képviselők legalább egyötöde indítványozza, és az (1) bekezdés szerinti feltételek fennállnak” [Ogytv. 24. § (2)]. Az említett normát a házszabályreform megszelídítette, s ma már pusztán annyit tartalmaz, hogy „[v] vizsgálóbizottság létrehozását a képviselők egyötöde kezdeményezheti”, az indítvány kötelező elfogadását már nem írja elő.

⁵³² SZENTE Zoltán Alkotmány szövegére támaszkodó felsorolásának alapulvételeivel, de az Alaptörvény szövegére aktualizált készült az enumeráció. Az eredeti felsoroláshoz lásd JAKAB András – PATYI András – SZENTE Zoltán – SÜLYÖK Gábor: *Az Országgyűlés hatáskörei*. In JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I. Századvég*, Budapest, 2009. 552. o.

⁵³³ Annyiban pontosítanunk kell megállapításunkat, hogy a miniszterelnök meg nem választása és a költségvetési törvény meg nem alkotása a köztársasági elnök által foganatosítható közjogi szankciót vonhatnak maguk után, az Országgyűlés feloszlását. Mivel ezzel korábban már részletesen foglalkoztunk, itt csak utalok e lehetőségre.

⁵³⁴ JAKAB András – PATYI András – SZENTE Zoltán – SÜLYÖK Gábor: *Az Országgyűlés hatáskörei*. In JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I. Századvég*, Budapest, 2009. 552. o.

valamennyi, kötelezően meghozandó parlamenti döntés tényleges meghozatalának biztosítására irányuló törekvés szükségképpen megtörik a szabad mandátum elvén. Ha ugyanis a parlament tagjai „[k]épviselői minőségükben jogilag nincsenek alárendelve más szervnek vagy személynek sem a parlamenten belül, sem azon kívül; mandátumuk gyakorlásának mércéje saját döntésük”⁵³⁵, akkor „az országgyűlési képviselők – s ezen keresztül maga a parlament – nem kötelezhetők meghatározott tartalmú döntésre, nincsen intézményes garanciája a kötelezően meghozandó döntés elfogadásának”.⁵³⁶

6.4. Más jogágak normáinak kötőereje, különös tekintettel a jogalkotással okozott kárra

Több olyan parlamenti aktust ismerhettünk már meg, amelyeket tartalommal más, azaz az alkotmányjogon kívüli jogág tölt meg tartalommal. Ezeket más jogági aktusoknak neveztük, vizsgálatukat pedig e más jogági tudományok területére utaltuk. Ugyanakkor azt is láthattuk, hogy számos olyan parlamenti aktus létezik, amelyek alapvetően az alkotmányjog által szabályozottak, azonban más jogági előírások megsértésével járhatnak. Ilyen más jogág elsősorban a polgári jog és a büntetőjog, amelyek személyiségi jogi területei válnak hangsúlyossá.

A büntetőjog szerepét a képviselői jogállással kapcsolatban, a mentelmi jog keretei között tárgyaltuk. A polgári jogi igények érvényesíthetőségének generális akadályát jelenti, hogy a tulajdonképpeni parlamenti munkát végző országgyűlési szervek – plenáris ülés, bizottságok, frakciók – perképessége hiányzik. A képviselők egyéni polgári jogi felelősségét a mentelmi jog nem érinti, azonban

⁵³⁵ SZENTE Zoltán: Az Országgyűlés tagjainak jogállása. In JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I. Századvég*, Budapest, 2009. 685. o.

⁵³⁶ JAKAB András – PATYI András – SZENTE Zoltán – SÜLYÖK Gábor: *Az Országgyűlés hatáskörei*. In JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I. Századvég*, Budapest, 2009. 554. o.

a parlamenti szervek döntéseiért a képviselők mögöttes felelősségének megállapítását kizártuk. Az eljárási akadályokra figyelemmel akadémiai a kérdés, hogy a jogalkotással okozott kár megtérítésére az Országgyűlés vagy annak valamely szerve kötelezhető-e. Ennek ellenére – s mivel a képviselői mögöttes felelősség kizárt voltára ilyen tartalmú döntés hiányában csak én következtettem – a jogalkotással okozott kárért való polgári jogi felelősség problémájára e helyütt kitérek, amit az is indokol, hogy ennek megítélése „jelentős vitát vált ki az elméletben”.⁵³⁷

A jogalkotással okozott kár a régi Ptk. államigazgatási jogkörben okozott kártérítési alakzatának elméleti kiterjesztésével létrejött kategória. Az államigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősség a régi Ptk. szerint a következők szerint alakult: „Államigazgatási jogkörben okozott kárért a felelősséget csak akkor lehet megállapítani, ha a kár rendes jogorvoslattal nem volt elhárítható, illetőleg a károsult a kár elhárítására alkalmas rendes jogorvoslati lehetőségeket igénybe vette.”⁵³⁸ Minthogy az Országgyűlés nem tekinthető az államigazgatás szervezetébe tagozódó intézménynek, valamint jogalkotó hatáskörében eljárva aktusával szemben rendes jogorvoslatról sem beszélhetünk, aligha meglepő, hogy a bírói gyakorlat elzárkózott attól, a jogalkotással okozott károk megtérítésére irányuló kereseteket a Ptk. 349. §-a alapján bírálja el.

A Legfelsőbb Bíróságnak egy „jogvita elbírálásánál abban a kérdésben kellett állást foglalni, hogy az alperesek rendeleteinek az Alkotmánybíróság által utólag megállapított alkotmányellenessége megalapozza-e az alperesek kártérítő felelősségét”.⁵³⁹ A felperes ugyanis vagyoni kártérítési igényt nyújtott be amiatt, mert elvesztette kórházvezetői állását egy utóbb alkotmányellenesnek nyilvánított kormányrendelet és az annak felhatalmazására alkotott miniszteri együttes rendelet hatására. A jogesettel kapcsolatban a Legfelsőbb Bíróság megállapított-

⁵³⁷ UJVÁRINÉ ANTAL Edit: *Felelősségtan*. Novotni, Miskolc, 2002. 146. o.

⁵³⁸ Ptk. 349. § (1) bekezdés.

⁵³⁹ BH 1994. 312.

ta, hogy a „jogszabály hatálybalépésével esetleg bekövetkező károsodás nem keletkeztet a jogalkotó és a károsult között polgári jogviszonyt (Ptk. 349. §).”⁵⁴⁰ Indokolásként pedig előadta, hogy a „Ptk. 349. §-ának alkalmazása szempontjából államigazgatási jogkörben okozott kárnak csak az államigazgatási jellegű, tehát a közhatalom gyakorlása során kifejtett szervező-intézkedő tevékenységgel, illetőleg ennek elmulasztásával okozott kárt lehet tekinteni (PK 42. számú állásfoglalás). A jogszabály általános érvényű és elvontan megfogalmazott magatartásszabályokat alapít meg, ezért a jogalkotásra – beleértve a hozzá kötődő felelősséget is – a közjog szabályai az irányadók, amelyek alkotmány sértés esetén még akkor is védelmet biztosítanak a jogalkotó számára, ha az Alkotmánybíróság a jogszabályt hatálybalépésének időpontjára visszamenő hatállyal semmisíti meg.”⁵⁴¹

1998-ban a Legfelsőbb Bíróság megerősítette fenti gyakorlatát, s kiterjesztette olyan esetre is, amelyben a felperes által kifogásolt jogszabály – éppen egy önkormányzati rendelet – alkotmányellenességének megállapítására nem került sor: „A jogalkotásra, mint az általános és absztrakt magatartási szabályok létrehozására irányuló tevékenységre és a hozzá kapcsolódó felelősségre azonban – miként azt a Legfelsőbb Bíróság több határozatában (pl. Pfv. X. 23 120/1993., BH1994. 312.) – már kifejtette, kizárólag a közjog (alkotmányi jog) szabályai vonatkoznak, amelyek jelenlegi jogunkban immunitást biztosítanak a jogalkotó részére. A jogszabály hatálybalépésével esetleg bekövetkezett károsodás nem keletkeztet a jogalkotó és a károsult között kötelmi jogviszonyt, és ilyen értelmű jogszabályi rendelkezés hiányában a sérelmek jóvátételére (a jogalanyok kárpótlására) a polgári jogi kárfelelősségnek a Ptk. 339. §-ának (1) bekezdésében foglalt szabályai sem alkalmazhatók.”⁵⁴²

A bírósági gyakorlat következetesen alkalmazza a fenti határozatok *ratio decidendi*jét, amelyre 2004-ben is hivatkozott a Legfelsőbb

⁵⁴⁰ BH 1994. 312.

⁵⁴¹ BH 1994. 312.

⁵⁴² BH 1998. 334.

Bíróság.⁵⁴³ A jogalkotással okozott kár kategóriája tehát nem létezik, az Országgyűlés polgári jogi felelőssége jogalkotási termékeinek tartalmáért nem állapítható meg.

E szabályozás éles kritikáját fogalmazza meg BORBÁS Beatrix, aki a jogalkotásért való kárfelelősség szükségességét a jogállamiság elvével, a római jogi gyökerű *neminem leadere* elvével támasztja alá: „Noha a fent hangoztatott elméletekkel szemben a hazai bírói gyakorlat tagadja, hogy a jogalkotó és az állampolgárok között a jogalkotással polgári jogi viszony jön létre, és ebből következően a jogalkotó felelőssége megítélhető lenne a polgári jog szabályai szerint, mégis, kétség nem fér hozzá, hogy az a jogalkotó tevékenység, amely kárt okoz – a *neminem leadere* elvéből kiindulva – ipso iure jogellenes.”⁵⁴⁴ BORBÁS rámutat arra is, hogy az állami kárfelelősség alapjogként való elismerése következtében „a törvényhozónak többé már nemcsak annyi a feladata, hogy a tulajdonjog jogosultjai jogegyenlőségének elvéből fakadó azonos szintű jogvédelmet biztosítson a károkozó és a károsult tulajdonjoga tekintetében; de immáron az alapjogi minőség egy emeltebb szintű károsulti védelem megvalósítását is megköveteli, így a jogalkotónak ezen alapjogvédelem kiteljesítése érdekében kell erőfeszítéseket tennie”.⁵⁴⁵ Ezzel az érveléssel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy az Alaptörvény értelmében „[m]indenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére”.⁵⁴⁶ A hatóság fogalmának használatával – álláspontom szerint – az alkotmányozó nem tett lépéseket sem a bírói döntéssel, sem a törvényalkotással⁵⁴⁷ okozott kárért való felelősség

⁵⁴³ BDT 2004. 945.

⁵⁴⁴ BORBÁS Beatrix: *A bírói hatalom kárfelelőssége*. HVG-Orac, Budapest, 2014. 58. o.

⁵⁴⁵ BORBÁS Beatrix: *A bírói hatalom kárfelelőssége*. HVG-Orac, Budapest, 2014. 58–59. o.

⁵⁴⁶ Alaptörvény XXIV. cikk (2) bekezdés.

⁵⁴⁷ Vö. e mű II.4.9.1. pontjával, valamint 3206/2013. (XI. 18.) AB határozat 39. bekezdés és 3207/2013. (XI. 18.) AB határozat 41. bekezdés. Az Alkotmánybíróság a jogalkotást sosem tekintette, míg a vizsgálóbizottsági tevékenységet már nem tekinti hatósági jellegű tevékenységnek.

megállapíthatósága irányába: a hatósági tevékenység ugyanis kizárólag a végrehajtó hatalom által végezhető, sőt annak is csak egy tevékenységfajtáját fogja át, és a közigazgatási jogalkotás sem sorolható körébe.⁵⁴⁸

Az új Ptk. pontosította a régi polgári jogi kódex vonatkozó szabályozását, ugyanis a LXXI. Fejezet, amely a közhatalom gyakorlásával okozott kárért való felelősséggel foglalkozik, két nagy ágra bontja azt: egyrészt a közigazgatási jogkörben okozott kárért, másrészt pedig a bírósági, ügyészségi, közjegyzői és végrehajtói jogkörben okozott kárért való felelősségre. A cizelláltabb szabályozás ellenére azonban a közhatalom gyakorlásával okozott kár kizárólag jogalkalmazói tevékenységhez kapcsolódik, így a jogalkotásért okozott kár értelemszerűen nem tartozik e körbe.

A jogalkotásért való kártérítési felelősség kétségtelenül csábító elméletének a tételes jogba való átültetése esetén nehezen megoldható feladat elé állítaná a jogalkotót, illetve jogalkalmazót:⁵⁴⁹ még akkor is, ha a kárfelelősséget megalapozó tényállásokat az alap törvény-ellenes jogalkotás körére szűkítjük, óriási maradhat a károsult kör, amely vagy igen alacsony kártérítési összegekhez, vagy pedig az államháztartás felborulásával járhat. Előbbi a teljes kártérítés elvét sértené,⁵⁵⁰ utóbbi káros következményei pedig könnyen beláthatók. Ugyanakkor azt sem feledhetjük, hogy végső soron az Emberi Jogok Európai Egyezménye⁵⁵¹ szerinti „igazságos elégtétel” megfizetésére is a helytelen – jelen esetben nem alaptörvény-el-

⁵⁴⁸ A közigazgatási eljárásfajták csoportosításához lásd PATYI András: *Az eljárás és az eljárásjog fogalma, a hatósági eljárás szabályozásának története*. In PATYI András (szerk.): *Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Dialóg-Campus, Budapest–Pécs, 2009. 27–28. o.

⁵⁴⁹ Külföldi példákhoz lásd LAJER Zsolt: *Felelősség a jogszabályalkotással okozott károkért az Európai Unió és egyes tagállamai jogában*. In Jogtudományi Közöny 2001/3. 121–131. o.

⁵⁵⁰ Lásd UJVÁRINÉ ANTAL Edit: *Felelősségtan*. Novotni, Miskolc, 2002 181–82. o.

⁵⁵¹ Továbbiakban EJEE forrás: az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. tv.

lenes, hanem EJEE-sértő – jogalkotás és/vagy jogalkalmazás miatt kötelezheti az EJEB a tagállamokat, s emiatt még egyik sem került államcsőd-közeli helyzetbe. Igaz ugyan, hogy az EJEE szerinti igazságos elégtétel nem jelent teljes kártérítést még a bizonyíthatóan bekövetkezett vagyoni károk esetén sem.⁵⁵²

6.5. A nemzetközi jog és az uniós jog kötőereje

6.5.1. A KÜLSŐ JOGRENDEK KÖTŐEREJÉRŐL ÁLTALÁBAN

Egyre nagyobb tudományos figyelem övezi a nemzetközi jog és az uniós jog térnyerését a hagyományosan a leginkább (tag)állami hatáskörben tartott jogág, az alkotmányjog terrénumában. A kitüntetett érdeklődés érthető, hiszen az alkotmány nemcsak a belső jogrend alappilléreül szolgál, hanem egyúttal az államiság egyik összetevőjeként az adott területen élő lakosság állam- vagy másképpen alkotmányalkotó képességét, azaz szuverenitását is megjeleníti. Így a nemzetközi és uniós jog térhódítását elsősorban a szuverenitással kapcsolatos problémaként kezelem. Ebből fakad az a tény, hogy a nemzetközi és uniós jog kötőereje érdemi problémát az alkotmány-módosításokkal kapcsolatban vet fel, amelyet ennek megfelelően a következő fejezetben vizsgálok. Ugyanakkor tagadhatatlan, hogy a nemzetközi jog és az uniós jog egyaránt rengeteg követelményt fogalmaz meg a nemzeti jogrend alsóbb szintjeivel szemben is, amelyek számbavétele mindenképpen meghaladja e munka kereteit. Erre tekintettel csak a nemzetközi jog és az uniós jog érvényesíthetőségére térek ki e helyütt, s arra is csak elvi szinten. Az érvényesíthetőség ugyanis alapvetően határozza meg a külső és a belső jogrend

⁵⁵² „Az elégtétel »igazságos« volta egyúttal azt is jelenti, hogy a Bíróság olyan kompenzációt ítél meg, amelyet az ügy körülményeihez mérten méltányosnak tart, ami nem feltétlenül jelenti a jogsérelem kapcsán elszenvedett teljes kárt.” Forrás: KÁDÁR András Kristóf – KARSAI Dániel: *Az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjoga a gyakorlat számára*. Novissima, Budapest, 2013. 119. o.

egymáshoz való viszonyát: hiába köti ugyanis anyagi jogi szempontból a nemzetközi és az uniós jog a nemzeti jogrendet, ha nincs olyan eljárás, amelyben ténylegesen kényszeríteni lehetne egy renitens államot kötelezettségeinek betartására. Az érvényesíthetőséggel kapcsolatos dilemmákon túl egy, konkrétan az országgyűlési munkát érintő esetet mutatok be a következőkben.

6.5.2. A NEMZETKÖZI JOG ÉRVÉNYESÍTHETŐSÉGÉNEK PROBLÉMÁJA

Találón mutatja be CHRONOWSKI Nóra az alkotmányjog globalizálódásának lépcsőit az emberi jogok védelmének példáján: „Az első lépés a konszenzus kialakítása a védelem szükségessége és a védendő jogok köre tekintetében. A második szakasz a nemzetközi kodifikáció, szerződésbe foglalás és a nemzeti elfogadás. A harmadik etap a jogérvényesítés mechanizmusainak kiépítése és működtetése. Az univerzalista megközelítés is elismeri, hogy míg az első két lépés többé-kevésbé sikeresen megtétetett, addig a harmadik – talán legfontosabb – fázis korántsem zárult le.”⁵⁵³ Hasonlóan mutat rá David LANDAU is e helyzetre: „A demokratikus védelmi mechanizmusok kevésbé fejlettek a nemzetközi jogban, mint az összehasonlító [azaz nemzeti – E. Cs.] alkotmányjogban.”⁵⁵⁴

A nemzetközi jog viszonylatában az emberi jogi egyezmények érdeemben szűkítik a részes államok jogalkotási szabadságát, így CHRONOWSKI Nóra gondolatát a nemzetközi jog érvényesíthetőségére vonatkozó általános megállapításnak tekinthetjük. A nemzetközi szervezetek „egyezmény-érvényesítő” gyakorlatával kapcsolatban azt is érdemes megjegyezni, hogy az általában deklarációkban ölt

⁵⁵³ CHRONOWSKI Nóra: Az alkotmányozás a globális alkotmányosság kontextusában. In Jura 2012/2. 53. o.

⁵⁵⁴ LANDAU, David: Abusive Constitutionalism. In University of Columbia Law Review Vol. 47: 189 (2013) 247. o.

testet: különböző módszerekkel megvalósuló monitorozás alapján⁵⁵⁵ megállapított egyezményértést, vagy annak veszélyét nyilatkoztatban állapíthatja meg a nemzetközi szervezet, s fejezheti ki rosszalását.⁵⁵⁶ A súlyos egyezményértések következményeként tipikusan az egyezményértő állam nemzetközi szervezeti tagsági jogainak felfüggesztését vagy kizárását jelölhetjük meg. A nemzetközi bírói fórumok ítéletei konkrét, végrehajtandó kötelezettséget rónak az érintett államokra, amelyek végrehajtása nemzetközi kötelezettségként jelentkezik az elmarasztalt állam számára. A nemzetközi jog természete szerint azonban a végrehajtás kikényszerítését inkább elméleti kategóriaként kell kezelnünk, tehát – egyedi jellegük, „konkrétaságuk” ellenére – a nemzetközi bírósági ítéletek nem különböznek az általános nemzetközi jogi szabályoktól. Ez még a Nemzetközi Bíróság esetében is igaz, hiába adott akár a Biztonsági Tanácshoz fordulás lehetősége is.⁵⁵⁷ Végző soron az ENSZ-ből történő kizárás kínálkozik lehetőségként, azonban ennek – az Alapokmány szerint – az „Alapokmányban foglalt elveket következetesen”

⁵⁵⁵ Fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy a Velencei Bizottság mint az Európa Tanács tanácsadó testülete az Európa Tanács monitoring fóruma, véleményei így kötelező erővel nem bírnak.

⁵⁵⁶ Bár nem nemzetközi szervezetként funkcionál az Európai Parlament, mégis itt érdemes megemlékeznünk az általa 2013. július 3. napján elfogadott, az alapvető jogok helyzetéről szóló állásfoglalásról, az ún. Tavares-jelentésről. [Az Európai Parlament 2013. július 3-i állásfoglalása az alapvető jogok helyzetéről: magyarországi normák és gyakorlatok (az Európai Parlament 2012. február 16-i állásfoglalása alapján) (2012/2130(INI) – forrás: az Európai Parlament honlapja: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0315&language=HU&ring=A7-2013-0229> (letöltés ideje: 2013. október 27.))] Jogforrási formáját tekintve ez egy állásfoglalás, amely ennek megfelelően kötelező erővel nem bír. Politikai jelentősége ettől független, de jelenleg hangsúlyozottan a jogi jellegű korlátokra fókuszálunk.

⁵⁵⁷ ENSZ Alapokmány 94. cikk 2. pont Az Alapokmány szövegének forrása: az Egyesült Nemzetek Alapokmányának törvénybe iktatásáról szóló 1956. évi I. tv. A Nemzetközi Bíróság ítéletének végrehajtásával kapcsolatos gyakorlathoz lásd: BRUHÁCS János: *Nemzetközi jog III. Dialóg-Campus, Budapest–Pécs, 2009. 188–190. o.*

megsértő taggal szemben van helye.⁵⁵⁸ Kizárásra még soha nem került sor, ehhez a Nemzetközi Bíróság ítéletének végre nem hajtása valószínűleg kevés volna: például az apartheid sem volt elég indok Dél-Afrika kizárására.⁵⁵⁹

Hasonlóan alakul az EJEB által hozott ítélet végrehajthatósága is. Az EJEE szerint a Európa Tanács Miniszteri Bizottsága ellenőrzi az EJEB ítéletének tagállamok általi végrehajtását, s amennyiben „*valamely Magas Szerződő Fél megtagadja a végleges ítélet végrehajtását egy olyan ügyben, amelyben félként szerepel, akkor ezen Szerződő Fél formális értesítését és a Bizottságban részvételre jogosult képviselők kétharmados többségi szavazatával elfogadott határozatának a meghozatalát követően a Bizottság a Bíróságtól kérheti annak a kérdésnek az eldöntését, hogy ez a Szerződő Fél elmulasztotta-e az 1. bekezdés alapján őt terhelő kötelezettség [tehát az ítélet végrehajtásának] teljesítését. Amennyiben a Bíróság megállapítja az 1. bekezdés megsértését, akkor az ügyet a meghozandó intézkedések megfontolása céljából megküldi a Miniszteri Bizottságnak.*”⁵⁶⁰ Az Európa Tanács Alapszabálya⁵⁶¹ szerint amennyiben egy tagállam súlyosan megsérti az Európa Tanács céljait, különösen „*a jog uralmának elvét és azt az elvet, hogy a joghatósága alá tartozó minden személy részesül az emberi jogokban és az alapvető szabadságokban*”⁵⁶², „*képviselési joga felfüggeszthető, és a Miniszterek Bizottsága felkérheti, hogy a 7. cikkben foglaltak szerint jelentse be kilépését. Ha az illető tagállam a felszólításnak nem tesz eleget a Bizottság*

⁵⁵⁸ ENSZ Alapokmány 6. cikk.

⁵⁵⁹ BRUHÁCS János: *Nemzetközi jog III. Dialóg-Campus, Budapest–Pécs, 2009.* 45. o.

⁵⁶⁰ EJEE 46. cikk 5–6.

⁵⁶¹ Az Európa Tanács 1949. évi május 5-én, Londonban aláírt és az Európa Tanács Főtitkárának 1951. május 22-i, 1951. december 18-i, 1953. május 4-i, 1958. május 30-i, 1961. november 3-i, 1963. május 6-i, 1965. május 24-i, 1970. október 14-i, 1971. február 17-i, 1974. december 9-i, 1976. október 2-i, 1978. január 9-i, 1978. január 20-i és 1978. november 27-i jegyzőkönyvei szerint módosított Alapszabályának kihirdetéséről szóló 1991. évi LXXI. tv.

⁵⁶² ET Alapszabály 3. cikk.

elhatározhatja, hogy az illető állam tagsága a Bizottság által megállapított időpontban megszűnt."⁵⁶³

A magyar nemzeti jog mozgásterét két leginkább meghatározó nemzetközi jogi bírói fórum jogérvényesítő mechanizmusát elvi szinten áttekintve megállapítható, hogy annak ellenére, hogy a vonatkozó jogi rezsimek belső jogunkra kötelező normákat állapíthatnak meg, ezek érvényesítése végső soron nem kényszeríthető ki, hiszen a legsúlyosabb szankció, a kizárás alkalmazásával sem érheti el a kívánt állapotot az ENSZ vagy az Európa Tanács. Más kérdés, hogy e szervezetekben lévő tagsági viszony megszűnésének nincs politikai realitása.⁵⁶⁴ Ez a megállapítás rámutat a nemzetközi jog alapkérdésére, annak jogi vagy politikai meghatározottságára is: bár a szabályozás jogi jelleget ölt, normáinak önkéntes követése vagy kikényszerítése jellemzően politikai megfontolásokon nyugszik.

6.5.3. AZ UNIÓS JOG ÉRVÉNYESÍTHETŐSÉGE

Az európai integráció mélyülésével az uniós szabályozási tárgyak köre jelentősen kibővült, s ezen folyamat keretében a kezdeti gazdasági jellegű együttműködést biztosító szabályok mellett már az emberi jogok érvényesítésének uniós belüli elismerése is megjelent. Az uniós szervek táguló mozgásteré a tagállamok mozgásterének csökkenését okozza, amely autonómiacsökkenés a jogalkotás területén is – sőt elsősorban ott – mutatkozik meg. Erre figyelemmel Magyarország uniós jog általi kötöttségét nagyobb fokúnak minősíthetjük, mint a nemzetközi jog általit, ráadásul az integráció szoro-

⁵⁶³ ET Alapszabály 8. cikk.

⁵⁶⁴ Sőt, azt is kijelenthetjük, hogy „Magyarország eddig általában megfelelően teljesítette a Bíróság [értsd: EJEB – E. Cs.] döntéséből rá háruló kötelezettségeket – adott esetben nem csupán az igazságos elégtétel megfizetésével, hanem a sérelmet okozó szabályozás megváltoztatásával is.” forrás: KÁDÁR András Kristóf – KARSAI Dániel: *Az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjoga a gyakorlat számára*. Novissima, Budapest, 2013. 145. o.

sabb együttműködést kíván meg a tagállamoktól, hiszen a tagállami kötelezettségek betartatása közösségi érdek. A tagállami kötelezettségszegésekkel szembeni fellépés ennél fogva részletesen szabályozott és relatíve gyakran alkalmazott intézménnyé vált. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés⁵⁶⁵ határozza meg a kötelezettségszegési eljárás szabályait. A kötelezettségszegési eljárás mellett más eszközökkel is rendelkezik az EU az uniós jog érvényesítése érdekében. Ilyennek tekinthetjük⁵⁶⁶:

- Az előzetes döntéshozatali eljárást,⁵⁶⁷ amelynek tárgya általában a tagállami jog és az uniós jog összhangja szokott lenni. Az ügy eldöntése az Európai Bíróság hatáskörébe tartozik, amely a tagállami és uniós jogi szabály ellentéte esetén az unióst rendeli alkalmazni. Így tehát alkalmazási/érvényesítési elsőbbség illeti az uniós normát, amely megalapozza az uniós jog tagállami jog fölé rendeltségét,⁵⁶⁸ így – közvetetten – az Országgyűlés közjogi korlátját is jelenti ez az eljárástípus.
- Az ún. SOLVIT-fórumot, „amelynek keretében az uniós jog megfelelő alkalmazásával kapcsolatos vitás kérdések a tagállami hatóságok közvetlen bevonásával gyorsabban és rugalmasabban kezelhetők, mint egy adott esetben elhúzódó kötelezettségszegési eljárásban”.⁵⁶⁹ A SOLVIT elsősorban a belső piacra vonatkozó szabályok érvényesülését szolgálja.
- Túlzottdeficit-eljárást.⁵⁷⁰

⁵⁶⁵ Továbbiakban: EUMSZ

⁵⁶⁶ Az uniós jog érvényesülését biztosító eljárásokat a FEHÉR Miklós által alkotott rendszerben mutatom be. Lásd OSZTOVITS András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata*. Complex, Budapest, 2011. (3. kötet) 2928. o.

⁵⁶⁷ EUMSZ 267. cikk.

⁵⁶⁸ BLUTMAN László: *Az Alkotmánybíróság és az alkotmány feletti normák: könnyű liaison elkötelezettség nélkül?* In *Közjogi Szemle* 4/2011. 1–2. o.

⁵⁶⁹ OSZTOVITS András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata*. Complex, Budapest, 2011. (3. kötet) 2928. o.

⁵⁷⁰ EUMSZ 126. cikk.

- Az EUMSZ 108. cikke szerinti eljárást, „amelynek révén a Bizottság anélkül fordulhat a Bírósághoz valamely állami támogatásra vonatkozó határozat végrehajtása elmulasztása megállapítását kérve a tagállammal szemben, hogy ezt megelőzően le kellene folytatnia a kötelezettségszegési eljárás pert megelőző szakaszát.”⁵⁷¹
- Az EUMSZ. 114. cikkében szabályozott eljárást, „amelynek keretében a Bizottság – vagy egy másik tagállam – ugyancsak közvetlenül a Bírósághoz fordulhat, amennyiben úgy ítéli meg, hogy egy tagállam visszaélt az arra vonatkozó hatáskörével, hogy e cikk alapján valamely harmonizációs intézkedéstől eltérő nemzeti rendelkezéseket tartson fenn vagy fogadjon el”.⁵⁷²
- A másodlagos uniós jog – konkrétan a 2679/98/EK tanácsi rendelet – szerinti eljárást, amelyben az áruk szabad mozgásával kapcsolatos tagállami akadály elhárításához szükséges intézkedések megtételére kéri fel a Bizottság a tagállamot.

Láthatjuk tehát, hogy az uniós jog által előírt kötelezettségek megszegésének orvoslására az uniós jog számos eszközt kínál. Ezek között helyezhetjük el a szűk értelemben vett kötelezettségszegési eljárást, amely általánosan igénybe vehető eljárás: a tagállamok Szerződésekből eredő kötelezettségei megszegése esetére biztosított eljárásról van ugyanis szó.⁵⁷³ A Szerződésekből eredő kötelezettségek pedig kiterjednek „az elsődleges uniós jog egyes rendelkezései, az uniós intézmények által elfogadott kötelező jogi aktusok, az Unióra – közvetkezésképpen a tagállamokra – nézve kötelező nemzetközi szerződések, valamint a Bíróság által ilyenként elismert általános jogelvek tiszteletben tartására”.⁵⁷⁴ Az országgyűlési autonómia szempontjából azért külö-

⁵⁷¹ OSZTOVITS András (szerk.): Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata. Complex, Budapest, 2011. (3. kötet) 2928. o.

⁵⁷² OSZTOVITS András (szerk.): Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata. Complex, Budapest, 2011. (3. kötet) 2928. o.

⁵⁷³ Vö. EUMSZ. 258. cikk.

⁵⁷⁴ OSZTOVITS András (szerk.): Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata. Complex, Budapest, 2011. (3. kötet) 2931. o.

nösen érdekes a kötelezettségszegési eljárás, mert a „tagállami kötelezettségszegés egyik tipikusnak mondható esete az uniós joggal ellentétes belső jogi rendelkezés elfogadása vagy hatályban tartása. A kötelezettségszegés megvalósítható a tagállam mulasztásával is, az utóbbira igen gyakori példa az irányelvek megfelelő és határidőben történő átültetésének [...] elmulasztása.”⁵⁷⁵

A túlzottdeficit-eljárás – amely a kötelezettségszegési eljárással szemben egy speciális területen hivatott az uniós követelmények érvényesülését biztosítani – az Országgyűlés kizárólagos költségvetési hatáskörére tekintettel tisztán a parlament autonómiáját korlátozó uniós jogi eljárás, ezért is érdemes lehet figyelmünkre. Egyúttal megjegyzendő, hogy a deficitkövetelmények megsértése esetén – a *lex specialis derogat legi generali* elv nyomán – túlzottdeficit-eljárás, s nem kötelezettségszegési eljárás megindításának van helye.⁵⁷⁶

A kötelezettségszegési és a túlzottdeficit-eljárás között – azok alapjain túl – az eljárás szabályait tekintve is jelentős különbségek figyelhetők meg. Így például túlzottdeficit-eljárást kizárólag a Bizottság indíthat, viszont kötelezettségszegési eljárás lefolytatását a bizottság és a tagállamok is kezdeményezhetik.⁵⁷⁷ Sőt a kötelezettségszegést a Bizottság nemcsak hivatalból észlelheti, hanem például egy másik tagállam, természetes vagy jogi személy is felhívhatja rá a figyelmet.⁵⁷⁸ Az Európai Parlamenten keresztül, a hozzá benyújtott petícióval⁵⁷⁹ a természetes és jogi személyek számára még egy csatorna nyílik a tagállami kötelezettség közlésére. Még jelentősebb különbség mutatkozik a kötelezettségszegési és a túlzottdeficit-eljárás

⁵⁷⁵ OSZTOVITS András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata*. Complex, Budapest, 2011. (3. kötet) 2934. o.

⁵⁷⁶ EUMSz. 126. cikk (10) bekezdés.

⁵⁷⁷ A Bizottság kezdeményezési joga az EUMSz. 258. cikkén, míg a tagállamoké a 259. cikkén alapul.

⁵⁷⁸ OSZTOVITS András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata*. Complex, Budapest, 2011. (3. kötet) 2936. o.

⁵⁷⁹ EUMSz. 227. cikk.

között a kezdeményezést elbíráló szervek tekintetében: míg előbbiről a bíróság, utóbbiról az Európai Parlament dönt.

Közös vonása ugyanakkor a két eljárásnak a lehetséges szankció természete, amely keretében az uniós jog – megőrizve a gazdasági integráció logikáját – finánciális hátrányt, pénzbírságot helyez kiállításba.⁵⁸⁰ Ezek érvényesíthetősége megkérdőjelezhető az EUMSZ. 299. cikkének köszönhetően, amely szerint: „A Tanács, a Bizottság vagy az Európai Központi Bank által elfogadott azon jogi aktusok, amelyek – az államokat kivéve – a jogalanyokra kötelezettséget rónak, végrehajthatók.” A bíróság ítéleteinek végrehajthatósága az EUMSZ. 280. cikke értelmében⁵⁸¹ ugyanígy megtörik a tagállamok viszonylatában. Annak megakadályozása érdekében, hogy a kötelező uniós aktusok *lex imperfectá*vá váljanak, a fenti szervek által kiszabott pénzbírságok önkéntes tagállami teljesítésének „hiányában legfeljebb az a lehetőség áll a Bizottság rendelkezésére, hogy a kiszabott szankciók összegének megfelelő, a tagállamnak más jogcímen járó kifizetéseket felüggecsze mindaddig, amíg a tagállam a fizetési kötelezettségének nem tesz eleget”.⁵⁸²

6.5.4. PARLAMENTI (FEGYELMI) JOG NEMZETKÖZI JOGI KONTROLL ALATT?

A nemzetközi jog belső jogot korlátozó jellegét általában a belső jogi jogalkotók – így különösen a parlamentek – által kibocsátott jogszabályok és még inkább az alkotmányok nézőpontjából szokták megközelíteni. Ahogyan erre már rámutattuk, az országgyűlési autonómia ebből a nézőpontból is megközelíthető, ugyanakkor a

⁵⁸⁰ Vö: EUMSZ. 126. cikk (11) bekezdés és EUMSZ. 260. cikk (2)–(3) bekezdés

⁵⁸¹ EUMSZ. 280. cikk: „Az Európai Unió Bíróságának ítéletei a 299. cikkben megállapított feltételek szerint végrehajthatók.”

⁵⁸² OSZTOVITS András (szerk.): Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata. Complex, Budapest, 2011. (3. kötet) 2951–2952. o.

közelmúlt egyik eseménye rávilágított arra, hogy az egyedi, intern aktusok nemzetközi jogi kötöttségét is érdemes vizsgálni.

Interpellációjának házelnök általi visszautasítása miatt⁵⁸³ Szanyi Tibor, az MSZP képviselője az EJEB-hez fordult, mivel álláspontja szerint ez sérti a véleménynyilvánítás szabadságát, amely az EJEE 10. cikke véd. Az ügyben ítélet nem született.⁵⁸⁴

A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló T/7979. számú törvényjavaslat zárószavazása során LMP-s képviselők megafont használtak, és molinót feszítettek ki, továbbá egy kisméretű arany talicskában földet toltak az ülésteremben tartózkodó miniszterelnök elé,⁵⁸⁵ s emiatt három képviselő tiszteletdíjának egyharmaddal történő csökkentését javasolta a házelnök, amelyet az Országgyűlés el is fogadott.⁵⁸⁶ A fegyelmi intézkedéssel sújtott három képviselő –

⁵⁸³ Az interpelláció visszautasításáról és a konkrét esetről részletesebben lásd e mű 4.8. pontját.

⁵⁸⁴ Szanyi v. Hungary Application no. 35493/13.

⁵⁸⁵ A törvényjavaslat elfogadására meglehetősen nagy zűrzavarban került sor: az elnöki pulpitust „elfoglalta” a Jobbik frakciója, mire az ülést vezető Latorcai János szünetet rendelt el. Őt az elnöki pulpitusra továbbra sem engedték vissza, miközben az LMP-s képviselők a fent leírt módon zavarták meg az ülést. Részlet az Országgyűlési Naplóból: „Tisztelt Képviselőtársaim! Kérem valamennyiüket, mindazokat, akik egyetértenek azzal, hogy ebben a rendkívüli helyzetben a Ház a név szerinti szavazástól eltérően gombnyomással szavazzon, aki ezzel egyetért, kérem, szavazzon! (Az elnöki emelvényen álló Jobbik frakciója percekben át folyamatosan skandálja: »Hazaárulók! Hazaárulók!« – Lengyel Szilvia egy kisméretű, aranyszínű, földdel töltött talicskát tesz Orbán Viktor elé az asztalra. – Dr. Szel Bernadett és Osztyolján Ágnes molinót feszítenek ki az elnöki emelvénnel szemben, a terem közepén: »Földrablás helyett földosztást!« felirattal.) Kérem a műszaki szolgálatot, tegye lehetővé a szavazást. (Rövid szünet. – A Jobbik-frakció továbbra is skandálja: »Hazaárulók!« - Lengyel Szilvia megafonon keresztül beszél. – Dr. Schiffer András tapsol. – Közbeszólás a Fidesz soraiból: Hol a házórség? – Derűltség.) Képviselő Asszony! Önt is kénytelen vagyok figyelmeztetni, hogy a módszere megengedhetetlen a házszabályi előírások értehnében, ennek megfelelően fölszólítom önt, hogy hagyja abba megafonos felszólását.” Forrás: http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat_aktus?p_ckl=39&p_uln=292&p_felsz=63&p_felszig=65&p_aktus=30 (letöltés ideje: 2013. október 29.)

⁵⁸⁶ H/11658. számú határozati javaslat forrás: az Országgyűlés honlapjának irománykeresője: http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_adat?p_ckl=39&p_izon=11658 (letöltés ideje: 2013. október 29.) és az Országgyűlési Napló

Lengyel Szilvia, Osztolykán Ágnes és Szél Bernadett – az EJEB-hez fordult, indítványukban elsősorban az EJEE véleménynyilvánítás szabadságát védő, 10. cikkének megsértésére hivatkozva.⁵⁸⁷ A panaszosok emellett a hatékony jogorvoslat hiányára – EJEE 13. cikk –, a az egyenlő bánásmódhoz való joguk sérelmére – EJEE 14. cikk. Az EJEE az ügy érdemében hozott döntésében⁵⁸⁸ megállapította, hogy Magyarország megsértette a panaszosok véleménynyilvánításhoz való jogát, ezzel összefüggésben a hatékony jogorvoslathoz való jogukat, azonban a diszkriminációtilalommal összefüggő érvelésüket elutasította.

Karácsony Gergely, Szilágyi Péter, Dorosz Dávid és Szabó Katalin Rebeka ellenzéki képviselők azért fordultak az EJEB-hez, mert bár eltérő alkalmakkor és indokok miatt, de mindegyiküket fegyelmi szankcióval – konkrétan tiszteletdíj csökkentésével – sújtotta a T. Ház.⁵⁸⁹ A panaszosok a Szél-ügyben ismertetett EJEE-cikkekre hivatkoztak beadványukban, s az EJEB is a fent ismertetett módon döntött.⁵⁹⁰

Minthogy az EJEB részben helyt adott az indítványoknak, merőben új megvilágításba helyezte az országgyűlési autonómiát: ahogyan azt bemutattuk, az ülésvezetési aktus vagy egyedi országgyűlési határozat jogszerűségének kifogásolhatóságára a magyar jog nem biztosít semmilyen lehetőséget. Az EJEB ítéletei azonban azt jelentik, hogy a parlamenti jog egyik hagyományosan politikainak tekintett terrénumára, a tagok feletti *quasi iurisdictiós* jogkör gya-

2013. július 26-i ülésnapja: http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat_aktus?p_ckl=39&p_uln=293&p_felsz=78&p_felszig=80&p_aktus=24 (letöltés ideje: 2013. október 29.)

⁵⁸⁷ Az EJEB-hez benyújtott panasz szövegét egyedi megkeresés alapján bocsátotta rendelkezésemre az LMP.

⁵⁸⁸ Szél and others v. Hungary.

⁵⁸⁹ Karácsony Gergely és Szilágyi Péter „Loptok, csaltok, hazudtok” feliratú táblát tartott fel a plenáris ülés közben 2013. április 30. napján, míg Dorosz Dávid és Szabó Katalin Rebeka „Ilt nemzeti dohánymaffia működik” feliratú molinóval jelent meg az ülésteremben 2013. május 21. napján.

⁵⁹⁰ Karácsony and Others v. Hungary.

korlására vonatkozó követelményt támasztott a testület, s ezzel megteremtette az ilyen határozatok felülvizsgálatának lehetőségét, egyúttal ki is vonta a kizárólagos politikai mérlegelés köréből az ilyen döntéseket.

Mivel a két ügyben született ítélet konklúziója és érvelése tulajdonképpen megegyezik, a továbbiakban együtt mutatom be az EJEB döntéseit, illetve a vonatkozó gyakorlatát.

A véleménynyilvánítás szabadsága tekinthető az ügy legfontosabb alapjogi vonatkozásának. Ennek oka egyrészt az, hogy vitatható, hogy egyáltalán alapjogi problémával állunk-e szemben, másrészt pedig az, hogy a hatékony jogorvoslathoz való jogra történő hivatkozás csak valamely másik, EJEE által védett szabadság érvényesítésével összefüggésben állja meg a helyét a strasbourgi bírák előtt. Az első kérdés lényege abban áll, hogy a képviselői beszédjogra miként tekintünk. A probléma az alkotmánybíróági gyakorlatban is megjelent: jó példa erre a 12/2006. (IV. 24.) AB határozat, amelynek többségi indokolása a beszédidő minimális hosszának meg nem határozását azért találta alkotmányellenesnek, mert a képviselők politikai véleménynyilvánításra fennálló jogát ez a mulasztás kiüresítheti. Ezzel szemben BIHARI Mihály különvéleményében arra hivatkozik, hogy „a felszólalási időkeret a hatékony döntéshozatalt elősegítő intézmény”.⁵⁹¹ Az tehát, hogy honnan közelítették meg a beszédidő intézményét – azaz az emberi jogok vagy hatékony döntéshozatallalhoz fűződő érdek felől –, a szabályozás alkotmányosságának megítélését is determinálta. Az EJEB az alapjogi megközelítést alkalmazta.⁵⁹²

⁵⁹¹ SMUK Péter: *Ellenzéki jogok a parlamenti jogban*. Gondolat, Budapest, 2008. 145. o.

⁵⁹² Az esetek alapjogi megközelítésének kritikájához lásd: SZENTE Zoltán: *Emberi jogok-e a képviselői jogok? A képviselői szólásszabadság alkotmányos jellegéről*. In Állam- és Jogtudomány 2015/2. 74–90. o. Attól függetlenül, hogy az EJEB Szel- és Karácsony-ügyekben született ítéleteit helyesnek véljük-e, vagy sem, azok ismeretétől nem lehet eltekinteni, hiszen ezek is befolyásolják az országgyűlési autonómia szintjét. A következő oldalak inkább leíró, semmint értékelő jellegűek, hiszen azt vizsgáljuk, hogy az EJEB milyen tartalmi követelményeket fogalmaz meg

Az EJEE 10. cikk cikk 2. pontja a következők szerint határozza a véleménynyilvánítás korlátozásának lehetséges indokait: „E kötelezettségekkel és felelősséggel együtt járó szabadságok gyakorlása a törvényben meghatározott, olyan alakszerűségeknek, feltételeknek, korlátozásoknak vagy szankcióknak vethető alá, amelyek szükséges intézkedéseknek minősülnek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a területi sértetlenség, a közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, mások jó hírneve vagy jogai védelme, a bizalmas értesülés közlésének megakadályozása, vagy a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása céljából.” Az EJEB az EJEE-ben szereplő indikációkon túlmutató kérdéseket is vizsgál az egyezményben foglalt szabadságok korlátozásának megítélése során. Az alapjogi teszt értelmében „a korlátozásnak az alábbi feltételeknek kell egyidejűleg megfelelnie:

- a) a korlátozás törvényen kell alapuljon [...]
- b) a beavatkozás a 2. bekezdés taxatív felsorolásában szereplő valamely célra kell irányuljon, végül
- c) szükségesnek kell minősülnie egy demokratikus társadalomban. Ez utóbbinak nincs általános értelmezése, mindig a konkrét ügy összes körülményei alapján dönt a Bíróság arról, hogy egy beavatkozásnál e feltétel fennállt-e, azonban két dolgot minden esetben megkövetel, nevezetesen hogy
 - ca) az állami beavatkozás egy ténylegesen létező nyomós közérdeket szolgáljon, továbbá hogy
 - cb) fennálljon az arányosság követelménye. Ez utóbbit ismét a joggyakorlat dolgozta ki, és lényege, hogy az intézkedés az előző feltételek fennállása esetén is csak akkor jogszerű, ha az illető korlátozás egyúttal indokolt is, vagyis arányban áll az általa kitűzött céllal.”⁵⁹³

a parlamenti fegyelmi döntésekkel szemben, nem pedig azt, hogy az EJEB ezen határozatai mennyire feleltethetők meg az alkotmányos hagyományoknak.

⁵⁹³ GRÁD András – WELLER Mónika: A strasbourgi emberi jogi bírászkodás kézikönyve. HVG-Orac, Budapest, 2011. 449. o. A tesztet a szerzők az EJEE 8. cikkénél ismertetik, de a 10. cikkénél utalnak arra, hogy annak megítélésénél is ezt alkalmazza

A szigorú teszt a) pontjának, a törvényi szintű szabályozásnak mindeképpen megfelel a tiszteletdíj-csökkentő országgyűlési határozat, hiszen annak meghozatala az Ogytv.-n nyugszik.⁵⁹⁴ A b) pontot illetően a bíróság megállapította, hogy bár a bíróságokkal ellentétben a népképviseleti szervek tekintélyének fenntartása nem szerepel a korlátozás indikációi között, ugyanakkor a „mások jogainak védelme”-fordulat felöleli a parlament jogait is, de hangsúlyozva azt is, hogy egy intézmény jogai nem élveznek olyan védelmet, mint a természetes személyeké.⁵⁹⁵

A strasbourgi fórum szerint a panaszosokat sújtó fegyelmi intézkedések nem voltak szükségesek egy demokratikus társadalomban, így a szigorú teszt utolsó pontján „vérzett el” a magyar szabályozás. A testület megállapította, hogy a részes államok széles mérlegelési lehetőséggel rendelkeznek a belső parlamenti szabályozásuk kialakításában, ez azonban nem vezethet a képviselői véleménynyilvánítás sérelméhez, amelyet fokozott védelemben részesített az EJEB: „A véleménynyilvánítás szabadsága mindenki számára fontos, de a nép választott képviselője számára még inkább.”⁵⁹⁶ A bíróság ezzel fenntartotta korábbi gyakorlatát. A már elbírált esetek közül a Jerusalem v. Austria-ügyet hívják fel az ítéletek, de a Castells-ügyben is azonos álláspontra helyezkedett a testület: „Ugyan a véleménynyilvánítás szabadsága mindenki számára fontos, különösen az a nép választott képviselője számára. Ő ugyanis képviseli a választóit, felhívja a figyelmet fő gondjaira és védi érdekeiket. Ennek megfelelően egy ellenzéki képviselő – mint amilyen a panaszos is – véleménynyilvánítási szabadságába történő beavatkozás a lehető legszigorúbb vizsgálatot igényli a Bíróság ré-

az EJEB: „A beavatkozás jogszerűségének előfeltételei a taxatív felsorolásban szereplő minimális eltérést leszámítva azonosak a 8. cikk kapcsán a 10. fejezet legelején írottakkal, így azokat itt nem ismételjük meg.” GRÁD András – WELLER Mónika: A strasbourgi emberjogi bíráskodás kézikönyve. HVG-Orac, Budapest, 2011. 546. o.

⁵⁹⁴ Szél-ügy 44–45. bekezdések, Karácsony-ügy 47–48. bekezdések.

⁵⁹⁵ Szél-ügy 46–50. bekezdések, Karácsony-ügy 49–53. bekezdések.

⁵⁹⁶ Szél-ügy 63. bekezdés, Karácsony-ügy 66. bekezdés.

széről.”⁵⁹⁷ Az ügyet – amelyben e deklaráció született – egy spanyol ex-képviselő terjesztette az EJEB elé, mivel őt elítélték amiatt, hogy a spanyol kormányt egy újságcikkben terrorizmussal kapcsolatos súlyos vádakkal illette, amely nyomán a Szenátus a mentelmi jogát felfüggesztette, s a bíróság pedig a kormány megsértése miatt elítélte.⁵⁹⁸ Láthatjuk tehát, hogy a magyar képviselők esetei és a *Castells v. Spain*-ügy – amelyben az EJEB megállapította Spanyolország egyezményértését – több ponton különbözik, de az utóbbiban deklarált elvek a képviselői szólásszabadság védelmi szintjéről továbbra is áthatják a bíróság ítélezését. A magyar ügyekkel összefüggésben az EJEB azt is hangsúlyozta, hogy a szankcionált magatartások nem sértették kirívóan a parlament működését, különösen, hogy a magyar országgyűlési praktikumtól sem idegenek a kivonulások, amelyek akár érdemben képesek bénítani a jogalkotói tevékenységet.⁵⁹⁹

A bíróság azt is megállapította, hogy a szankciók kiszabására „nem-jogi”, inkább politikai jellegű eljárások keretében került sor, hiszen nem pártatlan fórum, hanem a plenáris ülés döntött, ráadásul vita nélkül, amely ezáltal szükségszerűen nélkülözte a ténybeli és jogi indokolás, illetve az ellenzéki álláspont megismertetésének lehetőségét.⁶⁰⁰ Figyelemre méltó, hogy az eljárásjogi kérdésekkel összefüggésben a bíróság kifejezetten kitért a parlamenti autonómia problémájára, de megállapította, hogy még azon országok esetében is elképzelhető külső, független bírói szervek részvétele a hasonló döntések meghozatalában, amelyek alkotmányos elvként ismerik el a parlamenti szuverenitást.⁶⁰¹

⁵⁹⁷ *Castells v. Spain* judgement of 23 April 1992, Series A no. 236-B 42. bekezdés.

⁵⁹⁸ Az EJEB döntésének összefoglalását lásd VÁCZI Péter: *Képviselői szólásszabadság és mentelmi jog*. In SZENTE Zoltán (szerk.): *Applicatio est vita regulae. Nemzetközi jogesetek a parlamenti jog köréből*. Universitas, Győr, 2013. 121–126. o.

⁵⁹⁹ Szél-ügy 70–72. bekezdések, Karácsony-ügy 73–75. bekezdések.

⁶⁰⁰ Szél-ügy 82. bekezdés, Karácsony-ügy 85. bekezdés.

⁶⁰¹ Szél-ügy 73. bekezdés, Karácsony-ügy 76. bekezdés.

A fentiekén túl az EJEB hangsúlyozta azt is, hogy a kiszabott bírságok – amelyek a képviselői tiszteletdíj egyharmadára rúgtak – nem álltak arányban a szabályszegések enyhe jellegével.⁶⁰²

A véleménynyilvánítás szabadságán kívül az EJEE 13. cikkére is hivatkoztak a panaszos képviselők, s indítványukat e részben az EJEB megalapozottnak is találta. A bíróság – a parlamenti autonómiára gyakorolt nagy jelentőségéhez képest – rövid indokolást szentelt a hatékony jogorvoslathoz való jog sérelmének. Áttekintve az ügyek történetét megállapította, hogy a képviselők számára nem állt rendelkezésre semmilyen hatékonynak tekinthető kontroll fórum. Külön említeti a strasbourgi fórum az ügyekben született, s e műben már korábban bemutatott alkotmányjogi panaszok sikertelenségét.⁶⁰³ A hatékony jogorvoslat követelményét részletesebben vizsgáljuk, mivel az az országgyűlési autonómia általános – és esetleg más ügyben is felhívható – korlátjaként jelentkezik.

Az EJEE 13. cikke szerint a hatékony jogorvoslathoz való jog a következőt jelenti: *„Bármelynek, akinek a jelen Egyezményben meghatározott jogait és szabadságait megsértették, joga van ahhoz, hogy a hazai hatóság előtt a jogsérelem hatékony orvoslását kérje az esetben is, ha e jogokat hivatalos minőségben eljáró személyek sértették meg.”*

Az EJEE szövegezése érdemben tér el az Alaptörvényétől⁶⁰⁴ ezen alapjog vonatkozásában. Nem kizárólag bírósági, hatósági és más közigazgatási döntésekre terjed ki ugyanis az EJEE 13. cikkének tárgyi hatálya, hanem annak alkalmazandóságát általában minden olyan jogviszony megalapozza, amelyben az EJEE sérelme felmerül, de annak orvoslására a nemzeti jog nem biztosít fórumot. Visszagondolva a parlamenti aktusok osztályozására, kimutattuk azt, hogy számos olyan aktus létezik – elsősorban az egyedi jellegűek –, amelyekkel szemben nincs semmilyen jogorvoslati lehetőség; ráadásul

⁶⁰² Szél-ügy 83–84. bekezdések, Karácsony-ügy 86–87. bekezdések.

⁶⁰³ Szél-ügy 92–97. bekezdések, Karácsony-ügy 95–100. bekezdések.

⁶⁰⁴ Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”*

ez az állapot nem is sérti az Alaptörvényt, mivel az Országgyűlés nem bírósági, sem hatósági vagy bírósági közigazgatási szerv, így fel sem merülhet az Alaptörvény XVIII. cikkének megsértése.

A fentiek szerint tehát az EJEE elméletileg megköveteli a parlamenti jog „jogorvoslat-hiányos” állapotának megszüntetését, amelyből az is következik, hogy valamennyi parlamenti aktussal szemben lehetővé kell tenni jogi kontrollmechanizmus igénybevételét, hiszen elvi szinten bármely parlamenti aktus alkalmas lehet EJEE-t sértő tartalom hordozására. Annyi korlátozással élhetünk, hogy – mivel a jó hírnévhez való jog nem védett az EJEE vagy kiegészítő jegyzőkönyvei által – a parlamenti aktusok tipikusan az EJEE 10. cikkének sérelmét vethetik fel: ahogyan a fenti magyar indítvány is rámutat, a gyakorlatban elsősorban fegyelmi, rendészeti és ülésvezetési aktusok sérthetik az EJEE 13. cikkét. Az EJEE más cikkeinek sérelmének valószínűsítése önmagában megalapozza a 13. cikk felhívását: „A Bíróság mindenekelőtt azt tisztázta, hogy a szövegezés [értsd: az EJEE szövege – E. Cs.] által sejtetett feltétel, az Egyezmény valamely cikkének tényleges megsértése nem elengedhetetlen feltétele a cikk alkalmazásának, beérik az érdemi problémával, mint feltétellel. Ennek oka, miként ezt a Bíróság kifejtette, hogy az érintett mindaddig nem hivatkozhat egy másik cikk megsértésére a nemzeti hatóságok előtt, amíg nem áll rendelkezésére ez irányú érdemi jogorvoslat. (vö. *Klass and Others v. Germany* judgement of 6 September 1978, Series A no. 28). Vagyis a 13. cikkre eredményesen hivatkozásnak nem előfeltétele valamely más cikk tényleges sérelme, elegendő helyette, ha ezen másik cikkre hivatkozás legalábbis érdemi, az Egyezmény hatálya alá tartozó kérdéssel kapcsolatos, és nem nyilvánvalóan összeegyeztethetetlen az Egyezménnyel, illetve nem nyilvánvalóan alaptalan.”⁶⁰⁵

Amennyiben az EJEE valóban ilyen kényszerítő követelményként támasztja a jogorvoslathoz való jogot, az az országgyűlési autonómia releváns mértékű csökkenésével kell, hogy járjon. Kérdés

⁶⁰⁵ GRÁD András – WELLER Mónika: *A strasbourgi emberi jogi bírászkodás kézikönyve*. HVG-Orac, Budapest, 2011. 621. o.

azonban, hogy az EJEB esetjogában miként jelenik meg a hatékony jogorvoslathoz való jog, illetve hogy kivételként tekinthetünk-e a parlamenti döntésekre.

Az EJEB gyakorlata nem hagy kétséget afelől, hogy az EJEE 13. cikkét sérti a magyar jog azzal, hogy nem biztosít jogorvoslati lehetőséget az EJEE megsértésével járó parlamenti aktusokkal szemben: „Amennyiben egy érintettnek semmiféle jogorvoslat nem áll rendelkezésére egy, az Egyezmény szempontjából érdemi ügy tekintetében, ez vitán felül a 13. cikk sérelmével jár (vö. például *Halford v. the United Kingdom judgement of 25 June 1997, Reports 1997-III.*, p. 1004, illetve *Wood v. the United Kingdom judgement of 16 November 2004, no. 23414/02*). Ez még akkor is így alakul, ha éppenséggel egy uralkodó hercegtől magától származik a szóban forgó, megfellebbezhetetlen főhatalmi döntés (vö. *Wille v. Liechtenstein judgement of 28 October 1999, no. 28396/95*).”⁶⁰⁶

A *Wille v. Liechtenstein*-ügy kifejezetten fontos számunkra, mivel abban megjelenik a politikai diszkréció is, amely jellemzője egyrészt a parlamenti ülésvezetésnek – lásd az ülésvezetési döntések ügyrendi felszólaláson kívüli vitatásának jogkövetkezményét –, másrészt pedig a parlament *quasi iurisdictiós*, tagjai feletti rendelkezési jogának. Tekintsük hát át a *Wille*-ügy legfontosabb jellemzőit és megállapításait!

A panaszos, Dr. Herbert Wille a liechtensteini kormány tagja – miniszterelnök-helyettese – volt akkor, amikor 1992-ben a kormány és az uralkodó, II. Hans-Adam herceg Liechtenstein Európai Gazdasági Térséghez történő csatlakozásával kapcsolatos népszavazásról – az alkotmány eltérő értelmezése miatt – ellenkező álláspontot képviselt. Az 1993-ban megválasztott új parlamentnek – a Dietnek – nem lett tagja Wille, de ugyanazon év decemberében a Liechtensteini Közigazgatási Bíróság elnökévé választották. 1995. február 16-án egy kutatóintézeti előadást tartott „Liechtensteini

⁶⁰⁶ GRÁD András – WELLER Mónika: *A strasbourgi emberi jogi bírászkodás kézikönyve*. HVG-Orac, Budapest, 2011. 624. o.

Alkotmánybíróság funkciói és természete” címmel, amelynek keretében mint saját álláspontját ismertette azt, hogy a herceg és a *Diet* közötti, az alkotmány értelmezésével kapcsolatos nézeteltérést az alkotmánybíróság döntheti el. A következő nap egy újságcikk beszámolt Wille előadásáról, így az alkotmánybíróság hatáskörének általa történő értelmezéséről is. Erre válaszul a herceg egy magánlevelet küldött Willének, amelyben kifejezte rosszallását amiatt, hogy sem az alkotmány betűjét, sem annak szellemét nem tiszteli, ahogyan az az alkotmánybíróság hatáskörével kapcsolatos álláspontjából kiolvasható. Az uralkodó szerint Wille aláássa a jogállamiság eszméjét azzal, hogy az alkotmányban szereplő fogalmakat – nép, *Diet*, kormány – összemossa érvelésében. A herceg utalt arra is, hogy 1992-es nézeteltérésük ellenére a *Diet* javaslatára kinevezte Willét a közigazgatási bíróság elnökének, de ezt ismételten nem fogja megtenni, sőt egyáltalán semmilyen közhivatalra nem fogja őt kinevezni az alkotmányt semmibe vevő magatartása miatt. Ezek után több csörte következett a herceg és Wille között, az ügy azonban akkor élesedett ki igazán, amikor 1997 tavaszán lejárt Wille bírósági elnöki mandátuma, s e pozícióra a *Diet* 1997. április 14-én újra jelölte őt. A herceg – tartva magát 1995-ös kijelentéséhez – a már bemutatott aggályaira hivatkozva megtagadta Wille kinevezését és levélben értesítette a *Diet*-et, hogy amennyiben Willében nem ingott meg a bizalma a jelölt „érdemeiről” szóló államfői tájékoztatás ellenére sem, akkor a közigazgatási bíróság tagjának – ne elnökének – válassza meg Willét, mert a tagok nem szorulnak államfői kinevezésre. A *Diet* ezt nem tette meg, Wille pedig az EJEB-hez fordult a hercegi döntéssel szemben.

Az EJEB szerint a herceg fenti magatartásával megsértette Willének az EJE 10. cikkében foglalt véleménynyilvánítás szabadságához fűződő jogát. Ennek megállapítását követően a jogorvoslathoz való jogot biztosító 13. cikk érvényesülését vizsgálta az EJEB. Ennek keretében nyilatkoztatta a panaszost és az államot is, s a nemzeti jog vizsgálatával – beleértve a joggyakorlatot is – megállapította, hogy a herceg döntésével szemben nem volt igénybe vehető jogorvoslat.

Olyannyira nem tulajdonított jelentőséget az EJEB annak, hogy a herceg diszkrecionális jogkörben eljárva hozta meg kinevezést megtagadó döntését, hogy ezt külön meg sem említette. Az ítéletnek a nemzeti jogot bemutató részében szerepel a liechtensteini alkotmány 7. cikke, amely szerint a „herceg az államfő, aki az alkotmány és egyéb törvények előírásainak megfelelően gyakorolja szuverén jogköreit. A nemzeti jogot ismertető rész kitér a közigazgatási bíróság elnökének megbízatásának keletkezésére is: „a herceg a *Diet* javaslatára nevezi ki”. Ebből azt a következtetést vonhatjuk le, hogy az EJEB tisztában volt a hercegi döntés diszkrecionális – politikai – jellegével és a hercegi jogállás természetével, de az EJEE védelmét nem hagyta megtörni ezen. Figyelemre méltó egyúttal az is, hogy alkotmányi szintű szabályokat vizsgált az EJEB, s tulajdonképpen azok egyezményesítő jellegét állapította meg – bár azt nem állította, hogy a hercegi döntéssel szemben alkotmányi szinten kell jogorvoslati lehetőséget biztosítani.

A Wille-eset tehát – *mutatis mutandis* – tanulságos lehet a parlamenti autonómia szempontjából, hiszen világossá válik belőle, hogy a politikai diszkréció, a szuverén jogkörök gyakorlása nem jelentenek kibúvót a hatékony jogorvoslat biztosításának követelménye alól.

Ki kell térnünk azonban arra a kérdésre is, hogy valamely belső parlamenti kontrollforum igénybevétele hatékony jogorvoslatnak minősül-e az EJEB gyakorlata szerint. Ilyen belső kontrollmechanizmusok létrehozását eredményezte a korábban már ezen aspektusból is bemutatott 2014-es házszabályreform.

Ilyen belső kontrollt találhatunk – és találhattunk a házszabályreform előtt is – a fegyelmi jog területén: a képviselő ülésnapról történő kizárásáról főszabály szerint a plénum határoz, annak határozatképtelensége esetén viszont az elnökre száll a döntés joga. „Az ülést vezető elnök az Országgyűlés következő ülésén tájékoztatja az Országgyűlést a kizárásról és annak indokáról. Ezt követően az Országgyűlés vita nélkül határoz az ülést vezető elnök döntésének törvényességéről.”⁶⁰⁷ Hasonló

⁶⁰⁷ Ogytv. 48. § (4) bekezdés, 49. § (5) bekezdés, 50. § (2) bekezdés.

megoldás a rendészeti jog terrénumában is megfigyelhető: „Az ülést vezető elnök az Országgyűlési Őrséggel kivezeteti az ülésteremből az 50. § (2) bekezdése szerint kizárt képviselőt, ha a képviselő az ülést vezető elnök felszólítása ellenére sem hagyja el a termet.”⁶⁰⁸ „Az a képviselő, akivel szemben az ülést vezető elnök rendészeti intézkedést alkalmazott, kifogást nyújthat be a Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottsághoz, amely nyolc napon belül kivizsgálja a kifogást, és vizsgálatának eredményéről jelentést tesz az Országgyűlésnek.”⁶⁰⁹ „A bizottsági jelentést az Országgyűlés a jelentés benyújtását követő ülésén napirendre tűzi, és a bizottsági jelentés alapján (a) megerősíti az ülést vezető elnök rendészeti intézkedését vagy (b) ha az ülést vezető elnök rendészeti intézkedését megalapozatlannak találja, elrendeli e tény jegyzőkönyvbe foglalását, és mentesíti a képviselőt a fegyelmi büntetés esetleges következményei alól.”⁶¹⁰

Kétségtelen tehát, hogy a kitiltásnál automatikus, kötelező jellegű, míg a kivezetetésnél kérelemre induló kontrollmechanizmus működik. Figyelemre méltó, hogy a kitiltásnál a plenáris ülésnek kifejezetten törvényességi szempontból kell elbírálnia az elnöki döntést, azonban a kivezetetéssel kapcsolatban az Ogytv. sem a bizottsági, sem a plenáris ülési döntésnél nem említi a felülvizsgálat szempontját. Álláspontom szerint a „megalapozatlanság” ebben az esetben egybeesik a „törvényességgel”, mivel az Ogytv. szerint egyetlen körülményt kell mérlegelnie az ülésvezető elnöknek: az ülésnapról kizárt képviselő önként elhagyta-e az üléstermet. Amikor a Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottság, vagy a plenáris ülés az ülésvezető elnök aktusának megalapozottságát vizsgálja, szükségszerűen kizárólag az Ogytv. betartását vizsgálhatja, amely szinte semmilyen mérlegelést nem biztosít. Összefoglalva: a két kontrollfórumnak, attól függetlenül, hogy általában politikai döntéshozatalra hivatottak, jogalkalmazó tevő-

⁶⁰⁸ Ogytv. 53. § (2) bekezdés.

⁶⁰⁹ Ogytv. 53. § (4) bekezdés.

⁶¹⁰ Ogytv. 53. § (5) bekezdés.

kenységet kell végezniük. A „politikai jellegű jogalkalmazással” már foglalkoztunk az ülésvezetési aktusok körében és az Alkotmánybíróság lehetséges házszabály-bírószági funkciójával kapcsolatban, most azonban az a kérdés, hogy egy ilyen fórum által végzett elvileg jogi szempontú kontroll az EJEE-szerinti hatékony jogorvoslatot biztosíthatja-e.

KÁDÁR András Kristóf és KARSAI Dániel a *Cinar v. Turkey-ügyre*⁶¹¹ hivatkozva állapítják meg, hogy a „Bíróság az olyan jogorvoslatokat, amelyek az elbíráló diszkrecionális jogkörébe tartoznak [...] általában nem tekinti hatékonynak”.⁶¹² Nagyon nehéz megállapítani, hogy az EJEB miként döntene e vonatkozásban: egyfelől a diszkrecióra mint a bíróság által felül nem vizsgálható kérdésben született döntés jellemzőjére szokás tekinteni, másfelől azonban azt szögezi le GRÁD András és WELLER Mónika, hogy „a 13. cikknek nem tulajdonítható olyan értelmezés, amely a tagállamokat automatikusan arra kötelezné, hogy hatályos jogszabályaik egyezménykonformitásának megkérdőjelezése céljából eleve bírósági jogorvoslatot kellene biztosítaniuk (vö. *Connors v. the United Kingdom judgement of 27 May 2004*, no. 66746/01, illetve *Supreme Holy Council of the Muslim Community v. Bulgaria judgement of 16 December 2004*, no. 39023/97)”.⁶¹³ Ugyanígy „[a]rra sincs feltétlenül szükség, hogy a felülvizsgálatot gyakorló szerv bírói fórum legyen. A lényeg ugyanis az érdemi felülbírálati jogkör, és nem a szervezet bírói volta, így nincs akadálya annak, hogy ilyen jogkörben más hatóság (például államigazgatási szerv) is eljárhasson. Amennyiben azonban az amúgy is államigazgatási jellegű jogorvoslatnak az eljárási garanciái sincsenek kidolgozva az adott nemzeti jogban, [...] ez már a 13.

⁶¹¹ *Cinar v. Turkey judgement* 21 February 2006.

⁶¹² KÁDÁR András Kristóf – KARSAI Dániel: *Az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjoga a gyakorlat számára*. Novissima, Budapest, 2013. 40. o.

⁶¹³ GRÁD András – WELLER Mónika: *A strasbourgi emberi jogi bírászkodás kézikönyve*. HVG-Orac, Budapest, 2011. 624–625. o.

cikk sérelmével jár (vö. Yankov v. Bulgaria judgement of 11 December 2003, no. 39084/97)."⁶¹⁴

A fenti idézet is jól mutatja azt, hogy a parlamenti jog milyen nehezen ítéltető meg az EJEB gyakorlatának tükrében, amely – érthető módon – a rendes bírósági, legfeljebb a közigazgatási eljárásokra tekintettel jött létre. Mennyiben tekinthető az Ogytv. szabályozása eljárási garanciák tekintetében kidolgozottnak? A döntés során a szabad mandátum biztosította kötetlen képviselői véleményformálást, vagy – a gyakorlat által igazoltan létező – frakciófegyelmen nyugvó parlamenti működést kellene-e figyelembe venni? Utóbbi esetben ugyanis könnyebben alátámasztható lenne egy, az ilyen „jogorvoslat” hatékonyságát kétségbe vonó érvelés. Ezekhez hasonló kérdések felmerülése ellenére – ahogyan azt a magyar képviselők példája is mutatja – előbb-utóbb szembe kell nézni hasonló panaszokkal, s emiatt állásfoglalásra a szegényes-hiányos gyakorlat alapján is vállalkozni kell. Véleményem szerint a parlamenti belső kontrollmechanizmusok jogorvoslati jellege mellett a kifejezett jogalkalmazói tevékenység miatt még lehetne érvelni, de e „jogorvoslat” hatékonyságát – különösen elvárható garanciarendszerét, a pártatlanságát – a politika logikája alapján és pártelven működő parlamenti szervek képtelenek biztosítani.

Különösen a vizsgálóbizottsági jelentésekkel kapcsolatban – a vizsgálóbizottságok jogalanyiségének hiányára és a jelentésekkel szemben kizárt jogorvoslatra tekintettel – érdekes, hogy nem jelent az EJEE 13. cikke alóli kivételt az sem, ha a jogorvoslat akadályát az egyezményesértő szerv – jelen esetben valamely parlamenti jogi jogalany – vagy a jogaiban sértett személy vagy szervezet jogalanyiségének, perképességének hiánya képezi: „Ugyanez [értsd: a jogorvoslat nem minősül hatékonynak – E. Cs.] vonatkozik arra az esetre, amikor a jogorvoslat csak bizonyos belső jogbeli feltételek megléte esetén lenne igénybe vehető, e feltételek azonban az adott ügyben nem állnak fenn

⁶¹⁴ GRÁD András – WELLER Mónika: *A strasbourgi emberi jogi bírászkodás kézikönyve*. HVG-Orac, Budapest, 2011. 633. o.

(vö. *Camenzind v. Switzerland judgement of 16 December 1997, Reports 1997-VIII.*, p. 2880), például mert az illető szervezet nem rendelkezik a jogérvényesítéshez szükséges jogalanyisággal (vö. *Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova judgement of 13 December 2001, no. 45701/99*).⁶¹⁵

Minthogy a 13. cikk csak akkor hívható fel, ha az EJEE más cikkének megsértését legalább valószínűsíteni lehet, a jó hírnévhez fűződő jogot pedig az EJEE nem védi, a hatékony jogorvoslathoz való jog nem öleli fel a jogalanyok jó hírnevét sértő parlamenti aktusokkal kapcsolatos eseteket; függetlenül attól, hogy a belső jogi jogorvoslat hiánya vagy az adott parlamenti szerv perképességének hiányára, vagy a jogrendszer a jogorvoslat kizártságát tartalmazó kifejezett rendelkezésére vezethető vissza – utóbbi fordulat a vizsgálóbizottsági jelentésekre vonatkozik. Egyébként a tisztességes tárgyaláshoz fűződő jog, amelyet az EJEE 6. cikke deklarál, magában foglalja a jogorvoslathoz való jogot is, az EJEB ezért „erre tekintettel igen korán lefektette azt az általánosan érvényesülő lényeges jogelvet, miszerint a polgári jogok sérelme és a büntetőjogi vád esetében a jogorvoslathoz fűződő jogot biztosító 13. cikk helyett a 6. cikk 1. bekezdéseinek rendelkezéseit kell alkalmazni (vö. *Airey v. Ireland judgement of 9 October 1979, Series A no. 32.*, *Société Anonyme »Sotiris et Nikos Koutras ATEE« v. Greece judgement of 16 November 2000, no. 39442/98*, illetve *Kamasinki v. Austria judgement of 19 December 1989, Series A no. 168*, *Os v. Italy judgement of 11 July 2002, no. 36534/97*)”.⁶¹⁶ Az EJEE említett 6. cikke a tisztességes tárgyalás fogalmába számos részjogosultság tartozik, ezek közül számunkra a tisztességes tárgyalás alapvető feltétele, a bírósági úthoz való jog releváns – a tárgyalás nyilvánossága, a bíróság függetlensége, pártatlansága, az ésszerű időn belül történő határozathozatal, az ártatlanság vételeme stb. a parlamenti autonómia szempontjából elha-

⁶¹⁵ GRÁD András – WELLER Mónika: *A strasbourgi emberi jogi bírászkodás kézikönyve*. HVG-Orac, Budapest, 2011. 625. o.

⁶¹⁶ GRÁD András – WELLER Mónika: *A strasbourgi emberi jogi bírászkodás kézikönyve*. HVG-Orac, Budapest, 2011. 623. o.

nyagolható jelentőségű. A bírósági eljáráshoz való jogot az alábbiak szerint fogalmazza meg az EJEE: „Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában, illetőleg az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően.”⁶¹⁷

A 6. cikk a polgári jogaikban sértettek generális jogaként tételezi a bírósághoz fordulást, azonban az EJEB gyakorlata azonban nem tekintí korlátozhatatlannak: „A bírósági eljáráshoz fűződő jognak a hozzáférhetőség egy lényeges eleme, azonban a Bíróság ezt sem tekinti abszolút jognak. A nemzeti hatóságok e téren is alkalmazhatnak bizonyos korlátozásokat, azonban ezek nem veszélyeztethetik a fenti jog lényegét, továbbá szükséges, hogy jogszerű céljuk legyen, amelyeknek e célokkal arányban kell állniuk.”⁶¹⁸ E korlátozások közül az ügy tárgyában és a perelhető személyi körben megtestesülőök vizsgálata elengedhetetlen, hiszen a vizsgálóbizottságok esetén az ügy tárgya, míg általában a parlamenti jogalanyoknál a perelhető-perelendő személyi körben jelentkezik pergátló akadály.

Az ügy tárgyát tekintve nem találtam olyan EJEB-határozatot, amely parlamenti vizsgálóbizottság, vagy általában parlamenti szerv aktusának polgári peres úton történő kifogásolhatóságával lett volna kapcsolatos. Ugyancsak az esetjog „hallgatását” kell megállapítanom a parlamenti szervek magánjogi perképességének kérdésével összefüggésben. Ugyan az EJEB többször foglalkozott a képviselők perképességével és büntetőeljárás alá vonásával, parlamenti szervek polgári jogi perképességéről szóló határozattal nem találkoztam. Az esetjog e téren való szűkösségből nem következtethetünk sem arra, hogy a magyar jog e téren alkalmazott, a bírói úthoz igénybe vehetőségének korlátozásai az EJEE-t sértenék, sem arra, hogy azzal összhangban lennének. Az EJEB által kialakított, rugalmas, a mér-

⁶¹⁷ EJEE 6. cikk (1) bekezdés első mondat.

⁶¹⁸ GRÁD András – WELLER Mónika: A strasbourgi emberi jogi bírósághoz kézikönyv. HVG-Orac, Budapest, 2011. 260. o.

legelésnek tág teret engedő teszt miatt következtetni is nehéz arra, hogy egy esetlegesen elé került ügyet miként ítélné meg az EJEb.

A magyar ellenzéki képviselők az EJEb-nek címzett kérelmükben az EJE 14. cikkének sérelmét is felvetették, arra hivatkozva, hogy a „kormánypárt színeiben országgyűlési képviselői mandátumot szerzett házelnök eddigi működése során kizárólag ellenzéki képviselőkkel – köztük a Panaszosokkal – szemben szabott ki véleménykorlátozó bírságot. [...] A házelnök korábban már idézett nyilatkozatai alapján az ellenzéki pártok által használt kommunikációs eszközöket a Parlamentbe nem illőnek tartja, és minden rendelkezésre álló eszközzel fellép ellenük. Ezek alapján megállapítható, hogy a házelnök személyes ellenszenvre szerezpet játszott a Panaszosok szankcionálásában. Összességében tehát a Panaszosok politikai nézeteik miatt lettek alapjog-korlátozás elszenvedői.”⁶¹⁹ Ezt az érvelést az EJEb azzal utasította el, hogy pusztán abból, hogy eddig kizárólag ellenzéki képviselőkkel szemben fogantatottak fegyelmi szankciókat, még nem következik ezen döntések diszkriminatív volta. Sajnos a bíróság e kérdésben sem bocsátkozott mélyebb elemzésekbe. Ez a tartózkodó strasbourgi álláspont praktikus szemmel vizsgálva érthető is, mivel a pártelven működő és parlamenti – „politikai” – jogalkalmazás *ab ovo* magában politikai nézet alapján történő diszkrimináció veszélyét. Ez azonban messzire, akár a képviseleti elv és a többségi döntéshozatal elvének lerontásáig vezető érvelési út lehet: az ellenzéki törvényjavaslatok leszavazására is a kormányoldal politikai nézete miatt kerül sor a gyakorlatban. A probléma persze abban rejlik, hogy utóbbi esetben a jogalkotó parlament lép elénk, amely alkotmányos fő funkcióját gyakorolja, a fegyelmi jogi határozatok azonban egyedi aktusok, amelyek a már sokat emlegetett politikai jogalkalmazás termékei. Másképp fogalmazva: a parlamentek normális működése éppen a politikai nézeteken nyugvó megkülönböztetésen – kormányoldal,

⁶¹⁹ Szél Bernadett, Osztolján Ágnes és Lengyel Szilvia Magyarországgal szemben az EJEb-hez benyújtott kérelme 21–23. bekezdés.

ellenzék – nyugszik, azonban alapjogot – ha a képviselői vélemény nyilvánítást, beszédjogot egyáltalán annak tartjuk – érintő egyedi döntés meghozatalát aligha ilyen szervtől várjuk.

6.6. Megállapítások

- A politikai döntés elve a parlamenti aktusok jogi kötöttségének alternatív megközelítési módja.
- A politikai döntés elvének kialakítása az USA Legfelsőbb Bíróságához köthető.
- Az Alkotmánybíróság is alkalmazza politikai döntés elvét, amikor a jogalkotó „tág alkotmányos mozgásterére” vagy „mérlegelési jogkörére” hivatkozik.
- A politikai döntés elve hasonló megközelítésének köszönhetően az amerikai Legfelsőbb Bíróság és az Alkotmánybíróság gyakorlata összehasonlítható, amely által a két parlament autonómiája is összevethető. Ezzel kapcsolatban megállapítható:
 - Egyaránt politikai kérdésnek tekinti az Alkotmánybíróság és a Legfelsőbb Bíróság az alkotmánymódosításokat, illetve a törvényhozás saját magára és tagjaira irányuló aktusait, így például a képviselői megbízatás parlament általi megszüntetését.
 - A politikai döntés korlátját jelentik mindkét államban az alkotmányos jogok, különösen a diszkrimináció tilalma.
 - Az amerikai Legfelsőbb Bíróság és az Alkotmánybíróság más védelmi szintet alakított ki törvényhozási privilégiumokkal kapcsolatban: a Legfelsőbb Bíróság a képviselői mentességek célhoz kötöttségének kimondásával⁶²⁰ és ezen deklaráció követésével⁶²¹ az általános jogegyenlőség érvényesülését segítette elő úgy, hogy a törvényhozási munka integritását nem

⁶²⁰ Lásd: *Powell v. McCormack*-ügy.

⁶²¹ Lásd: *U.S. v. Brewster* 408 U.S. 501 (1972).

sértette. A mentelmi jog célhoz kötöttségének fontosságát hazánkban csak a szakirodalom hangsúlyozza annak kimutatásával, hogy a mentelmi jog felfüggesztését a T. Ház sokszor ellentmondásosan alkalmazta. Az Alkotmánybíróság gyakorlata inkább a mentelmi jog terrénumának kiterjesztése felé mutat.⁶²²

- Politikai döntésnek minősülnek Magyarországon:
 - alkotmánymódosítások, kivéve az eljárási szabályait;
 - a kegyelmi és semmisségi törvények, amennyiben nem sértik a hátrányos megkülönböztetés tilalmát;
 - a gazdaságpolitikai döntések, kivéve, ha az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal kerülnek összeütközésbe;
 - az állami tulajdon elidegenítését érintő döntéseket az Országgyűlés tulajdonosként hozza meg, ennél fogva e döntések korlátját csak a hátrányos megkülönböztetés tilalma jelenti;
 - a szervezetalakítási döntések, amelyek korlátját csak a szerzett jogok jelentik, amennyiben a módosítás a jog által már védett jogviszonyok lefolyásában idéz elő a jogalanyokra nézve kedvezőtlen változtatást;
 - a mentelmi jog felfüggesztése tárgyában hozott határozatok;
 - a képviselő összeférhetetlenségéről szóló határozat;
 - a képviselő megválasztásához szükséges feltételek fenn nem állásáról hozott országgyűlési határozat;
 - azok a határozatok, amelyekkel az Országgyűlés arról dönt, hogy egy képviselő több, mint egy éve nem vett részt a parlamenti munkában;
 - fegyelmi jogi határozatok;
 - egyes, a parlament működésére vonatkozó normák tartalma – beleértve a fegyelmi és rendészeti jog szabályozását;

⁶²² Lásd: 34/2004. (IX. 28.) AB határozat.

- bizonyos, az Országgyűlés belső szervezetalakításával kapcsolatos kérdések – ideértve a frakcióalakítás szabályait is;
- a plenáris ülésen zárt ülés elrendelése.
- Az alaptörvény-ellenesen működő önkormányzati képviselő-testület felosztatásáról döntő országgyűlési aktus politikai döntés-jellege nem ítélfelvető meg egyértelműen, azonban a probléma csak akkor merül fel, ha az Országgyűlés – eltérve eddigi, egyetlen ügyben megnyilvánuló „gyakorlatától” – nem egyedi határozati, hanem törvényi formában dönt e kérdésben.
- Jogilag teljesen kötött országgyűlési aktust nem ismerünk. A kötelezően elfogadandó aktusok elfogadása a szabad mandátum miatt nem kikényszeríthető.
- Az Országgyűlés gazdaságpolitikai önállósága növekedett azáltal, hogy az Alkotmánybíróság hatásköréből kivonta a közpénzügyi tárgyú törvényeket, igaz, hogy az ez alóli kivételek tág értelmezésével a testület elszakadhat a hatáskörét korlátozó alaptörvényi korlátoktól.
- Az államadósság-szabályok az Országgyűlés költségvetési autonómiáját csökkentik, de a rugalmasan értelmezhető kivételek ezen előírások szigorát is lerontják – legalábbis elvileg.
- Gyakorlatilag az államadósság-szabályok betartása felett külön intézmény, a Költségvetési Tanács őrökdi, amely egy államadósság-szabályokat sértő költségvetési törvény elfogadását is képes megakadályozni.
- E hatáskörével a Költségvetési Tanács visszaélhet, döntésének ugyanis jogi korlátja nincs. Ez jelentős hatalmi tényezővé teszi e szervet.
- A Költségvetési Tanács hatáskörével történő visszaélése esetén az Országgyűlés alaptörvény-ellenes felosztatására is sor kerülhet, amely ellen érdemi politikai korlát sincs.
- Az országgyűlési autonómia valójában azoknál a döntéseknél sem török meg, amelyek meghozatalában az Országgyűlés politikai döntéshozóból ellenőrizhető jogalkalmazóvá akarta szelídíteni saját magát (népszavazás elrendelésével és egyházak

- elismerésével kapcsolatos határozatok). Ennek oka egyfelől az alkotmánybíróági jogkövetkezmények kötöttsége – azaz az alkotmánybíróági jogalkotás tilalma –, másfelől az alkotmánybíróági vizsgálat szempontjainak korlátozottsága.
- Nem létező kategória a jogalkotással okozott kár, így az Országgyűlés polgári jogi felelőssége jogalkotási termékeinek tartalmáért nem állapítható meg.
 - Úgy a nemzetközi, mint az uniós jog kötőerejét elvi szinten megkérdőjelezzik azok érvényesíthetőségi nehézségei, valamint az a tény, hogy az Országgyűlés mint a „külpolitika ura” felmondhatja bármely nemzetközi szerződést, amelynek nyomán bármely, autonómiáját korlátozó nemzetközi kötelezettség – ide nem értve a nemzetközi *ius cogens* szabályait – alól mentesülhet. Ugyanakkor ennek jelentőségét tompítja az, hogy politikai szempontból vannak felmondhatatlan nemzetközi szerződések, amelyek közé sorolhatjuk az Európai Unióról szóló szerződést, az EUMSz.-t, az EJEE-t.
 - Az uniós jog érvényesítésének számos eszközét ismerjük, ezek közül kiemelendő a kötelezettségszegési eljárás és a túlzottdeficit-eljárás. Ezek az országgyűlési autonómia korlátjaként jelentkeznek – például a T. Ház költségvetési szabadságát csökkenti a költségvetési hiány maximális mértékének meghatározása. Az uniós jog érvényesülését mindkét esetben pénzügyi szankció – praktikusán uniós támogatások felfüggesztése – biztosítja.
 - A parlamenti jog – különösen az ülésvezetési és fegyelmi jogi aktusok vonatkozásában – EJEE-konformitását az EJEB vizsgálhatja, amelyre az EJEE 10. és 13. cikke alapján mutatkozik érdemi lehetőség.
 - Az EJEB mint a parlamenti jog feletti jogi kontrollmechanizmus léte az EJEE 13. cikkében megfogalmazott hatékony jogorvoslathoz való jog jövőbeli érvényesíthetőségét feltételezi.
 - Az EJEE 13. cikke szerinti hatékony jogorvoslathoz való jog követelményeinek a hatályos parlamenti jog nem felel meg. A parlamenti jog EJEE-konformmá alakítása érdemben szűkí-

tené az Országgyűlés jogi szempontból felülvizsgálhatatlan aktusainak körét, ezáltal jelentősen visszaszorulna az Országgyűlés autonómiája is.

- A vizsgálóbizottsági jelentésekkel szemben a jogorvoslat *expressis verbis* kizárása, illetve azon parlamenti aktusok léte, amelyek alkalmasak polgári jogosultságok – tipikusan személyiségi jogok – megsértésére, és jelenleg nem peresíthetők a kibocsátó parlamenti szerv perképességének hiánya miatt, elvileg ellentétes az EJEE 6. cikkével, azonban vonatkozó esetjog hiányában az EJEB esetleges jövőbeli döntésének iránya a széles mérlegelési jogot biztosító teszt miatt szinte megjósolhatatlan.

III. ALKOTMÁNYMÓDOSÍTÁSOK FELÜLVIZSGÁLHATÓSÁGÁNAK KÉRDÉSEI*

1. AZ ALKOTMÁNY STABILITÁSA – NORMÁK ÉS TÉNYEK

1.1. *Problémafelvetés*

Az előző fejezetben láthattuk, hogy az Alaptörvény és annak módosítása az Országgyűlés plenáris ülésének mint aktuskibocsátónak az (extern) normatív aktusai, amelyek jogi kötöttsége csekély, inkább politikai kérdésnek tekinthetők. Mivel az Alkotmány és az Alaptörvény módosításai igen nagy szakirodalmi visszhangot váltottak ki, valamint szuverenitással mutatott közeli kapcsolat miatt inkább alkotmányelméleti, mint tételes alkotmányjogi megközelítést igényel vizsgálatuk, külön fejezetben való tárgyalásukat célszerűbbnek tartom. A fejezetben elkülönítettem veszem görcső alá az alkotmánymódosításra vonatkozó normatív előírásokat, és az Alkotmánybíróság ezekkel kapcsolatos gyakorlatát.

E pont célja, hogy számba vegye az Alkotmány és az Alaptörvény módosításának szabályait, áttekintse a módosítások gyakoriságát, végül pedig külföldi példák bemutatásán keresztül értékelje a vonatkozó magyar szabályozást.

1.2. *Az Alkotmány módosításának szabályai*

Az 1989-es kerekasztal-tárgyalásokon kialakult kompromisszum eredményeképpen született meg az Alkotmány 24. § (3) bekezdése,

* Jelen fejezet egy korábban megjelent tanulmányom kiegészített változata: Erdős Csaba: *Rubiconon innen... és túl?* in: Gárdos-Orosz Fruzsina – Szente Zoltán (szerk.): *Jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után.* HVG-Orac – MTA TK, Budapest, 2015. 317–348. o.

amely kimondta, hogy „az Alkotmány megváltoztatásához, valamint az Alkotmányban meghatározott egyes döntések meghozatalához az országgyűlési képviselők kétharmadának a szavazata szükséges”. Ez az egyszerű szabály, az ún. nagy kétharmad követelménye – amely 258 képviselő támogató szavazatát jelentette – volt az alkotmánymódosítás egyetlen alkotmányi szinten is megjelenő előírása.

Expressis verbis az sem szerepelt az Alkotmányban, hogy a módosítás vagy egy új alkotmány elfogadása törvényi formában kell, hogy megszülessen. Ez az Alkotmány törvényi jogforrási formájából és a jogforrási hierarchiából következett: mivel a törvélynél nincs magasabb szintű jogszabály, az alkotmány is törvénnyel módosítható. Bár közvetlen tételes jogi alapja annak sem volt, de az alkotmánymódosító törvényekkel és esetleges új alkotmánytörvénnyel szemben élő követelményként jelentkezett, hogy azokat alkotmánymódosításként vagy alkotmányként jelöljék meg. Ennek garanciális jelentősége volt annyiban, hogy elválasztotta az alkotmánymódosításokat más olyan törvényektől, amelyeket azonos többséggel fogad el az Országgyűlés. Igaz, hogy ebbe a csoportba csak a nemzeti jelképekről szóló törvény tartozott.⁶²³

A 2010-ben megválasztott Országgyűlés első hat alkotmánymódosító törvénye⁶²⁴ „az Alkotmány módosításaiaként” – tehát a törvényektől megszokott számozást mellőzve – került kihirdetésre a Magyar Közlönyben. Az eljárás lefolytatása változatlan volt, a kihirdetés módjának változása azonban a parlament alkotmányozó és törvényhozó funkciójának élesebb elválasztására engedett következtetni. A 2010. augusztus 11-t követően az alkotmánymódosításokat újra törvényi formában hirdették ki.⁶²⁵

⁶²³ Lásd JAKAB András: *A magyar jogrendszer szerkezete*. Dialóg-Campus, Budapest–Pécs, 2007. 120–121. o.

⁶²⁴ Az ilyen módosításokra 2010. május 25. és 2010. augusztus 11. között került sor.

⁶²⁵ Lásd például 2010. évi CXIII. tv.

A HHSz. 124. § (2) bekezdése⁶²⁶ további formai korlátot állított az alkotmánymódosításra irányuló törvényjavaslat megvitatása elé: kivételes eljárásban nem volt tárgyalható. A kivételes eljárás lehetőségének kizárása az alaposabb parlamenti diszkussziót volt hivatott biztosítani azzal, hogy a törvényjavaslat és módosításának vitájára a plénumon kerüljön sor úgy, hogy abban bármely képviselő részt vehet.⁶²⁷

Ugyancsak formai előírás volt, hogy az Országgyűlés megerősítő népszavazásra bocsáthatta a már elfogadott alkotmánymódosító törvényt.⁶²⁸ Lényeges, hogy a parlament szabad belátása szerint döntött erről, a referendumra bocsátásra kötelezni nem lehetett (fakultatív népszavazás). Amennyiben azonban úgy döntött, hogy a választópolgárokhoz fordul az alkotmánymódosítás „jóváhagyásáért”, a népszavazás eredménye az Országgyűlést, illetve a köztársasági elnököt kötötte (ügydöntő népszavazás), tehát az államfő csak akkor írhatta alá a törvényt, és gondoskodhatott annak kihirdetéséről, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele, de legalább az összes választópolgár több mint egynegyede az alkotmánymódosításra igennel szavazott.

A parlament az Alkotmány 2010. július 5-i módosításával – minden kétség kizárása végett⁶²⁹ – törölte a szövegből a 24. § (5) bekez-

⁶²⁶ HHSz. 124. § (2) bekezdés: „Ha az Alkotmány értelmében a törvény elfogadásához az országgyűlési képviselők, illetve a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges, továbbá a Magyar Köztársaság éves költségvetéséről, annak módosításáról, végrehajtásáról, valamint a pótköltségvetésről szóló törvényjavaslat tárgyalásánál kivételes eljárás nem kérhető.”

⁶²⁷ HHSz. 125–128. §§.

⁶²⁸ Az Alkotmány nem tiltotta generálisan saját módosítását népszavazás útján, csak a népszavazásra vonatkozó alaptörvényi szabályok tekintetében tartalmazott ilyen korlátozást [Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének c) pontja], a 25/1999. (VII. 7.) AB határozat kimondta, hogy „az Alkotmány – választópolgári kezdeményezésre – népszavazással nem módosítható”. Azaz nem választópolgári kezdeményezésre, hanem megerősítő típus esetén a referendum megtartásának nem lett volna akadálya.

⁶²⁹ Teljesen eltérő álláspontokat találhatunk a szakirodalomban arról, hogy az 1994-ben megválasztott országgyűlés mandátumának lejártakor az alkotmány-előkészítésre vonatkozó önkorlátozó szabály – az Alkotmány 24. § (5) bekezdése – hatályát veszítette-e. A hatályvesztés mellett foglal állást Somogyvári István: „A képviselőcsoportok megállapodása minden tekintetben az akkori parlamenti erőviszonyokat vette alapul. Ezért, továbbá mert a képviselőcsoportok szándéka szerint az új

dést, amely a következőket tartalmazta: „Az új alkotmány előkészítésének részletes szabályairól szóló országgyűlési határozat elfogadásához az országgyűlési képviselők négyötödének szavazata szükséges.” Ezzel egyértelművé vált, hogy az új alkotmány megalkotása ugyanazon eljárási szabályok szerint kell történjen, mint amelyek az alkotmány módosítására vonatkoztak, tehát az alkotmányozó és az alkotmány-módosító hatalom nem vált el egymástól.

Az eddig ismertetett szabályok pusztán formai követelmények voltak, a módosítás tartalmi kérdéseit egyáltalán nem szorította kezek közé az Alkotmány.⁶³⁰

Összefoglalva az Alkotmány stabilitását szolgáló írott, és az Alkotmánybíróság gyakorlatából kiolvasható szabályokat, az alábbi megállapításokat tehetjük:

alkotmányt az 1994-ben megválasztott Országgyűlés megbízatásának végéig kellett volna megalkotni, a törvényben szereplő, minősített többségű döntéshozatalt előíró szabály csak ezen Országgyűlés megbízatási idejére volt alkalmazandó.” SOMOGYVÁRI István: *Magyar alkotmányozás 1988–2008*. In SÁNDOR Péter – STUMPF Anna – VASS László (szerk.): *Magyarország politikai évhuszadkönyve. Kormányzati rendszer a parlamentáris demokráciában 1988–2008*. Demokrácia Kutatások Magyarországi központja Alapítvány, 2009. (DVD-ROM formátumban), 67. lábjegyzet] Ezzel ellentétes érvelést találhatunk Arató Andrásnál: „Így valójában megmagyarázható a 24. § (5) bekezdésének jelenléte az alkotmány legtöbb közreadott szövegében, köztük az Országgyűlés és az AB honlapján szereplő változatokban: bár a parlament nem kívánta, hogy ez a rendelkezés tovább éljen megbízatásának lejártát követően, ennek ellenére hatályban maradt. Véleményem szerint annak ellenére, hogy már nem léteznek azok a rendelkezések, amelyekhez ez kötődött 1995 és 1998 között, nem tekinthető üres szabálynak” (ARATÓ András: *Sikeres kezdet után részleges kudarc - merre tovább? Poszt-szuverén alkotmányozás Magyarországon*. Fundamentum 2009/3. 21. o.). A kormány-többség önkorlátozásának ez csupán üzenetértékű megnyilvánulása volt, mivel a négyötödös szabályt egy kétharmados szabály iktatta az alaptörvénybe, így törléséhez is ugyanilyen arányú többségre volt szükség. E lehetőséggel élt az Országgyűlés 2010-ben, s így kétség sem férhet ahhoz, hogy az új alkotmány megalkotására a „rendes” alkotmánymódosítási eljárás irányadó.

⁶³⁰ Ellentétesen vélekedik a Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Intézetének kutatói közössége, amely az Alkotmány-előkészítő Eseti Bizottság számára készített „Javaslatok a Magyar Köztársaság Alkotmányának szabályozási koncepciójához” című dokumentumban kifejti, hogy az Alkotmány 8. § (1) bekezdése még egy új alkotmánnyal sem módosítható. lásd: <http://www.parlament.hu/biz39/aeb/info/mta.pdf> (letöltés ideje: 2015. szeptember 30.) 8. o.

- az Alkotmány módosítása és az új alkotmány megalkotása között eljárási értelemben nem volt különbség;
- az Alkotmányt és az alkotmánymódosításokat törvényi formában kellett elfogadni, s alkotmányként vagy alkotmánymódosításként kell megjelölni;
- az alkotmánymódosításra irányuló törvényjavaslat kivételes eljárásban nem volt tárgyalható;
- az alkotmánymódosító törvény elfogadásához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata volt szükséges;
- az alkotmánymódosítás megerősítő népszavazásra volt bocsátható;
- az alkotmánymódosítással szemben tartalmi követelmények nem voltak.

1.3. Az Alaptörvény módosításának szabályai

2013. április 1. előtt és után

Az Alaptörvény hatálybalépésével az alkotmányszintű jogforrásunk módosításának szabályai formai értelemben ugyan komoly változáson mentek keresztül, tartalmilag azonban azonosak voltak az Alkotmány vonatkozó előírásaival. A formai eltérést az okozza, hogy az Alaptörvényt az alkotmányozó – csakis helyeselhető módon – kiszakította a jogszabályok közül, s önálló jogforrási szintként definiálta. Ez tükröződik a kihirdetés formájában is: „Az Alaptörvény módosításának kihirdetés során történő megjelölése a címet, a módosítás sorszámát és a kihirdetés napját foglalja magában.”⁶³¹ Ennek ellenére – két kivétellel – valamennyi egyéb előírás változatlan maradt. Így az Alaptörvény módosítása továbbra is:

- azonos szabályok szerint megy végbe, mint az Alaptörvény elfogadása, tehát az Alaptörvény megalkotása és módosítása között eljárási értelemben nincs különbség;⁶³²

⁶³¹ Alaptörvény S) cikk (4) bekezdés.

⁶³² Alaptörvény S) cikk (1)–(3) bekezdés.

- az egyébként törvénykezdeményezési joggal rendelkező köztársasági elnök, Kormány, országgyűlési bizottság és országgyűlési képviselő által kezdeményezhető;⁶³³
- kizárólagosan az Országgyűlés hatáskörébe tartozik;⁶³⁴
- az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatát igényli (nagy kétharmad);⁶³⁵
- csak „rendes”, kétolvasatos vitában tárgyalható, a kivételes és kivételes sürgős eljárás nem alkalmazható.⁶³⁶

Az Alaptörvény elfogadására vagy módosítására irányuló eljárás két olyan módosításon esett át, amelyek leginkább „megelőző jellegű intézkedéseknek” tekinthetők az Országgyűlés részéről, mivel azokkal ellentétes gyakorlat nem alakult ki. Az egyik ezek közül az Alaptörvény vagy módosításának megerősítő népszavazásra bocsáthatóságának kizárása. Ez az Alkotmány hatályosulása alatt elvi lehetőségként az Országgyűlés előtt állt, bár soha nem élt vele. Az Alaptörvény *expressis verbis* nem zárja ki a megerősítő népszavazásra bocsáthatóságát az Alaptörvénynek, hanem egyszerűen szabályozatlanul hagyja a megerősítő népszavazás intézményét. A megerősítő típusú népszavazás alacsonyabb jogforrási szinten sem jelenik már meg, azaz sem az Alaptörvény, sem a népszavazásra vonatkozó törvények, sem a HHSz. nem említi azt, hogy az Alaptörvényt – vagy rendes törvényt – megerősítő népszavazásra lehetne bocsátani.⁶³⁷ Ahogyan alább külföldi példákon keresztül tapasztalhatjuk, az alkotmánymódosítások népszavazásra bocsáthatósága – sőt bocsátandósága – az alkotmányok stabilizálásának egyik bevett módszere, amellyel az alkotmánymódosítások nép általi közvetlen legitimá-

⁶³³ Alaptörvény S) cikk (1) bekezdés.

⁶³⁴ Alaptörvény S) cikk (2) bekezdés.

⁶³⁵ Alaptörvény S) cikk (2) bekezdés.

⁶³⁶ HHSz. 124. § (2) bekezdés és 128/A. § (4) bekezdés.

⁶³⁷ Korábban a HHSz. 109. § (1) bekezdés alapján rendelkezhetett az Országgyűlés a törvény megerősítő népszavazásra bocsátását, amelyről a zárószavazást követően határozott a T. Ház.

lása is biztosítható. Erre tekintettel egyértelműen a képviseleti demokrácia, az Országgyűlés autonómiája irányába tett lépésként értékelhető az Alaptörvény-módosítások népszavazásra bocsáthatóságának megszüntetése.

Az Alaptörvény másik újdonságát a köztársasági elnök Alaptörvény-módosítási eljárásban betöltött szerepének kétszeri átalakítása jelentette.

Az Alkotmány módosítására irányuló eljárás a rendes törvényalkotás folyamatához igazodott, s bár az Országgyűlés alkotmánytörvény-módosító – alkotmányozó – hatalomként nyilvánult meg az 1949. évi XX. tv. módosításakor, nem volt kifejezett alkotmányi előírás arról, hogy a köztársasági elnök élhet-e vétójogával, s ha igen, akkor a politikaival, az alkotmányossal, esetleg szabadon választhat a kettő közül. Mindenesetre SÓLYOM László köztársasági elnökként az alkotmánybíró-jelölő bizottság összetételének módosítására irányuló alkotmánymódosító törvényt megfontolásra visszaküldte az Országgyűlésnek, tehát politikai vétó gyakorlására volt példa az Alaptörvény hatálybalépése előtt.

Hatálybalépésekor az Alaptörvény az S) cikk (3) bekezdésében kizárta az Alaptörvény módosításaihoz kapcsolódó államfői vétó mindkét fajtáját: „Az elfogadott Alaptörvényt vagy az Alaptörvény elfogadott módosítását az Országgyűlés elnöke öt napon belül aláírja, és megküldi a köztársasági elnöknek.” Ez az államfői szerepkör átalakításának tekinthető, hiszen a gyakorlat által igazoltan létező vétó intézményét kiiktatta az Alaptörvény a saját módosítására irányuló eljárásból. Az egyértelmű alaptörvényi rendelkezések ellenére, Alaptörvény negyedik módosításakor – elsősorban SÓLYOM László volt köztársasági elnök állásfoglalása⁶³⁸ és az Alapvető Jogok Bizto-

⁶³⁸ Lásd például SÓLYOM Lászlónak a Népszabadságban megjelent cikkét: „A köztársasági elnök olyan döntés előtt áll, amelyben értelmeznie kell hivatalát és a hivatását: az államszervezet demokratikus működése feletti örködést.” SÓLYOM László: A hatalommegosztás vége. Forrás: Népszabadság Online 2013. március 11. http://nol.hu/archivum/20130311-a_hatalommegosztas_vege (letöltés ideje: 2013. május 24.).

sának nyílt levele⁶³⁹ miatt – az érdeklődés középpontjába került az, hogy a köztársasági elnök eltérhet-e az előírásoktól, s élhet-e vétójogával. Ráadásul nem is politikai, hanem az alkotmányossági vétó melletti döntést szorgalmazták. A köztársasági elnök – követve az S) cikkben meghatározott eljárást – az Alaptörvény negyedik módosítását aláírta, és elrendelte a hivatalos lapban való kihirdetést: „Döntésem pedig az, hogy – az Alaptörvényben foglalt elnöki kötelezettséggel egyezően – az Alaptörvény negyedik módosítását aláírom és kihirdetem. Ez az egyetlen alkotmányos választásom, amely összhangban van eskümmel, a fennálló törvényes rendelkezésekkel és az Alkotmánybíróság 20 év alatt meghozott határozataival. Egyértelmű alkotmányos kötelezettségem, hogy az alkotmánymódosítást aláírjam és kihirdessem. Függetlenül attól, hogy a módosítás kinek az ízlésével találkozik, és függetlenül attól, hogy ez tetszik-e nekem, vagy sem.”⁶⁴⁰

Az Országgyűlés – felismerve azt, hogy az S) cikk alapján a köztársasági elnök egy, esetlegesen eljárási hibákkal elfogadott alaptörvény-módosítást is köteles lenne aláírni – éppen az Alaptörvény negyedik módosításával megváltoztatta a köztársasági elnök jogkörét: „Ha a köztársasági elnök úgy ítéli meg, hogy az Alaptörvénynek vagy az Alaptörvény módosításának a megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelményeket nem tartották meg, ennek vizsgálatát kéri az Alkotmánybíróságtól. Ha az Alkotmánybíróság a vizsgálata során nem állapítja meg e követelmények megsértését, a köz-

⁶³⁹ Az Alapvető Jogok Biztosa 2013. február 27-én nyílt levélben fordult a köztársasági elnökhöz annak érdekében, hogy az Alaptörvény negyedik módosításával kapcsolatban éljen alkotmányos vétójogával, s kezdeményezze az Alkotmánybíróság előzetes normakontroll-eljárását. Forrás: az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalának honlapja: <http://www.ajbh.hu/kozlemenyek/-/content/10180/14/nyilt-level-dr-ader-janos-koztarsasagi-elnokhoz> (letöltés ideje: 2014. január 26.).

⁶⁴⁰ ÁDER János köztársasági elnök 2013. március 13-i elnöki nyilatkozata forrás: Köztársasági Elnöki Hivatal honlapja http://www.keh.hu/elnoki_nyilatkozatok/1727-Elnoki_nyilatkozat_az_Alaptorveny_negyedik_modositasarol (letöltés ideje: 2013. május 24.)

társasági elnök az Alaptörvényt vagy az Alaptörvény módosítását haldéktalanul aláírja, és elrendeli annak a hivatalos lapban való kihirdetését.”⁶⁴¹ Emellett az Alkotmánybíróság alaptörvény-módosításokkal kapcsolatos eljárását is az Alaptörvény 24. cikkébe foglalták:

„(5) Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül. E vizsgálatot

- a) az elfogadott, de még ki nem hirdetett Alaptörvény és Alaptörvény-módosítás tekintetében a köztársasági elnök,
- b) a kihirdetéstől számított harminc napon belül a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti.

(6) Az Alkotmánybíróság az (5) bekezdés szerinti indítványról soron kívül, de legkésőbb harminc napon belül határoz. Ha az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alaptörvény vagy az Alaptörvény módosítása nem felelt meg az (5) bekezdésben meghatározott eljárási követelményeknek, az Alaptörvényt vagy az Alaptörvény módosítását

- a) az (5) bekezdés a) pontja szerinti esetben az Országgyűlés újratárgyalja,
- b) az (5) bekezdés b) pontja szerinti esetben az Alkotmánybíróság megsemmisíti.”⁶⁴²

Az Országgyűlés az Alaptörvény negyedik módosításának idézett részeivel egyértelművé tette, hogy az Alaptörvény módosításaival szemben csak alkotmányossági normakontroll vehető igénybe, s az is csak akkor, ha az Alaptörvény módosítását eljárási szabályok megsértésével fogadták el vagy hirdették ki, tehát a közjogi érvénytelenség speciális eseteként szabályozza azt.

⁶⁴¹ Alaptörvény S) cikk (3) bekezdés.

⁶⁴² Alaptörvény 24. cikk (5)–(6) bekezdés.

Az Alaptörvény negyedik módosítása által a 24. cikkben okozott változások megítélésében két álláspont kínálkozik. Kiindulhatunk az állam joghoz kötöttségének azon alaptételéből, amely szerint ha valamire nincs egy állami szervnek kifejezett felhatalmazása, az nem tartozhat a hatáskörébe: azaz vonatkozó tételes jogi rendelkezés hiánya egyértelműen az Alkotmánybíróság alaptörvény-módosítások bármilyen felülvizsgálatának tilalmát jelentette. Ebben az esetben az alaptörvény-módosítások formai szempontú kontrolljának alaptörvényi megjelenését alkotmánybírósági hatáskör-bővítésként értékelhetjük. E pozitivista szemlélet mellett célszerű az alkotmánybírósági gyakorlatot is megvizsgálni, mivel annak fényében más színben tűnhet fel az Alaptörvény negyedik módosításának vonatkozó része is. Az alkotmánymódosításokkal kapcsolatos alkotmánybírósági gyakorlat bemutatása előtt röviden kitérek még az alkotmánymódosítások gyakoriságára is.

1.4. Az Alkotmány- és Alaptörvény-módosítások gyakorisága

A fenti áttekintés alapján elénk rajzolódó feltételrendszer lényegi részét az 1989-es kerekasztal tárgyalások során alakították ki. Az akkor ideiglenesnek szánt alkotmány biztosítékeként elegendőnek tekintették a kétharmados módosítás előírását, mivel a rendszerváltozáskor a politikai erőviszonyok egyik pártnak sem biztosítottak ilyen arányú többséget az új, demokratikusan választott országgyűlésben. 1989–90-ben mind a „nagykétharmados” alkotmánymódosítás, mind a „kiskétharmados” törvények köre azt hivatottak biztosítani, hogy a várhatóan csak abszolút többséget szerző kormánypárt vagy kormánykoalíció ne áshassa alá az új közjogi berendezkedést. Végző soron tehát a kompromisszumkényszer, a diktatúrába való visszakanyarodás megakadályozása, illetve a kisebbségi jogok védelme került előtérbe az alkotmánymódosítások szabályainak kialakításakor. Az egyébként is csak ideiglenesnek tekintett alkotmány akár gyakori módosítása semmilyen negatívumot nem jelentett az

akkori politikai elit számára, amennyiben arra konszenzus eredményeként kerül sor.⁶⁴³

Az utolsó „rendi” országgyűlés az 1989. évi XXXI. tv. elfogadását követően még egy alkalommal, az 1990–94-es országgyűlés pedig – annak ellenére, hogy a kormány nem rendelkezett kétharmados többséggel – 11 alkalommal módosította az alkotmányt. A Horn-kormány parlamentje – a kétharmados kormánytöbbség ellenére – kevésbé volt aktív az alkotmánymódosítások területén, 5 alkalommal módosította az alaptörvényt. A harmadik parlamenti ciklusban alkotmánymódosításra csupán két alkalommal került sor. A 2002-ben megválasztott országgyűlés 5 alkalommal hajtott végre változtatást az alkotmányon, a 2006–2010-es ciklusban pedig 7 alkalommal változtatták meg azt. A második Orbán-kormány parlamentje pedig 7 esetben hajtott végre módosítást az Alkotmányon.

<i>ciklus</i>	1990– 1994	1994– 1998	1998– 2002	2002– 2006	2006– 2010	2010– 2014
módosítások száma	11	5	2	5	7	6

Az alkotmánymódosítások számát⁶⁴⁴ – hatálybalépésük szerint – évekre lebontva az alábbi táblázat tartalmazza.

⁶⁴³ KUKORELLI István megfogalmazásában: „Az 1990. júniusi alkotmányos »határolmetszmérés« eredménye az egyik oldalon egy jogilag rendkívül stabil, elmozdíthatatlan kormány, a másik oldalon pedig egy, a végrehajtó hatalomhoz képest önálló hatalmi ággá tett ellenzék, amely közjogi eszközökkel korlátozhatja a kormány felelősségét, cselekvőképességét.” KUKORELLI István: *Az Alkotmányozás évtizede*. Korona, Budapest, 1995. 25. o.

⁶⁴⁴ Az egyes módosítások súlyát – átfogó jellegét, vagy csak egy-egy szót érintő voltát – ezek a táblázatok nem jelzik. Nehezebb az ilyen szempontú összevetést az is, hogy az alaptörvény módosított rendelkezéseinek számát – például bekezdések szerinti lebontásban – vizsgáljuk, vagy a módosítással érintett szövegrészek hosszát, amely leginkább betűkben mérhető. Ezt a típusú összevetést kevésbé tartom informatívnak, a jog bizonytalanságát, az alaptörvény instabilitását a módosítások gyakorisága, s nem az azok által érintett szakaszok száma határozza meg.

év	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	össz.
módosítások száma	6	1	0	1	3	1	0	2	0	0	1	1	1	1	1	0	2	2	0	2	10	6	41*

* 1990. évi XVI. tv., 1990. évi XXIX. tv., 1990. évi XL. tv., 1990. évi XLIV. tv., 1990. évi LIV. tv., 1990. évi LXIII. tv., 1991. évi LVIII. tv., 1993. évi CVII. tv., 1994. évi LXI. tv., 1994. évi LXXIII. tv., 1994. évi LXXIV. tv., 1995. évi XLIV. tv., 1997. évi LIX. tv., 1997. évi XCVIII. tv., 2000. évi XCI. tv., 2001. évi XLII. tv., 2002. évi LXI. tv., 2003. évi CIX. tv., 2004. évi CIV. tv., 2006. évi XIII. tv., 2006. évi LIV. tv., 2007. évi LXXXVIII. tv., 2007. évi CLXVII. tv., 2009. évi XXX. tv., 2009. évi LXIV. tv., 2010. LXV. tv., 2010. évi LXXX. tv., az Alkotmány 2010. május 25-i módosítása, az Alkotmány 2010. július 5-i módosítása, az Alkotmány július 6-i módosítása, az Alkotmány július 6-i módosítása, az Alkotmány 2010. augusztus 11-i módosítása, az Alkotmány 2010. augusztus 11-i módosítása, 2010. évi CXIII. tv., 2010. évi CXIX. tv., 2010. CLXIII. tv. Az alkotmánymódosítások 2009-ig történő, terjedelmüket is megjelölő áttekintéséhez lásd: KUKORELLI István: *Húsz éve alkotmányozunk...* In Közjogi Szemle 2009/3. 5. o.

Az 1989. október 23-át követően hatályba lépett alkotmánymódosítások száma 41, amely jól mutatja azt, hogy a mindenkori országgyűlés kihasználta a relatíve egyszerű alkotmánymódosítás lehetőségét. 22 esztendőre vetítve ezt az értéket 1,86 módosítás/év átlagot kapunk. Ez kivételesen magas arány, amely arról tanúskodik, hogy az Alkotmány stabilitása helyett annak instabilitásáról kell beszélnünk.

A következő táblázat az Alaptörvény módosításainak évenkénti megszólását tartalmazza:

év	2012	2013	2014	2015	össz.
módosítások száma	3*	2	0	0	5

* Ugyan az Alaptörvény második módosítása (2012. november 9.) csak az Aár-t módosította, az Alaptörvény első módosítására figyelemmel az már az Alaptörvény részét képezte, így nemcsak elnevezése, de tartalma miatt is az Alaptörvény-módosítások között helyezendő el.

Az Alaptörvényt – ide nem értve az elfogadásával járó alkotmánymódosítást – eddig öt alkalommal módosították. Ez átlagosan évi 1,25 módosítást jelent, ami jól mutatja azt, hogy az Alaptörvényre

is rányomja bélyegét az, hogy módosításának szabályait nem szigorították meg.

A gyakori jogszabály-módosítás hátrányos hatásai – így a jog megismerésének és a jogkövető magatartás tanúsításának megnehezülése, s ezek által a jogtudat csökkenése – fokozottan érvényesülnek az alaptörvény vonatkozásában. Ugyan az alkotmány általános előírásai miatt a jogalanyok magatartásának konkrét mértékéül – egyéb jogszabályokhoz képest – alacsony mértékben szolgál, azonban a jogrendszer koherenciáján, ellentmondás-mentességén, átláthatóságán keresztül az alkotmány instabilitása az egész jogrend stabilitását ronthatja le. Hasonlóan fogalmaz PETRÉTEI József is az alkotmány stabilitásáról: a „*túl gyakori változtatás ugyanis árt az alaptörvény tekintélyének és normativitásának, mert rendelkezései kiszámíthatatlanná válnak és a sok változtatás következtében tartalmuk bizonytalan lesz, illetőleg előíró jellegük feloldódik*”.⁶⁴⁵ Továbbá „*a korszerű szabályozási tartalommal rendelkező, és egyúttal stabil alkotmány megteremtése nem egyszerű feladat, de az alkotmányosság érvényesülésének legfontosabb előfeltétele*”.⁶⁴⁶

1.5. Külföldi példák az alkotmányok stabilitásának biztosítására

Más országok alkotmányai szigorúbb szabályokkal bástyázzák körül magukat. A stabilitásuk, illetve az ezt szolgáló jogtechnikai megoldásaik között jelentős különbségeket találunk, arra azonban alkalmasak, hogy – elsősorban merevségük szerint – csoportokat állítsunk fel.

Az alaptörvényi stabilitás csúcsát azok az alkotmányok érik el, amelyek a módosításuk lehetőségét – tekintet nélkül ezek jellegé-

⁶⁴⁵ PETRÉTEI József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Dialóg-Campus, Budapest–Pécs, 2009. 102. o.

⁶⁴⁶ PETRÉTEI József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Dialóg-Campus, Budapest–Pécs, 2009. 107. o.

re – általánosan és kivételt nem tűrően kizárják, vagy azzal egyenértékű megoldásként hallgatnak a megváltoztatás lehetőségéről, módjáról. Teljesen merev alaptörvény Európában nincs. Az Egyesült Államok alkotmányának törzsszövege ugyan nem módosítható, azonban kiegészítéseket (amendments) fűzhetők hozzá, sőt az egyik kiegészítés a másikat hatályon kívül is helyezheti.⁶⁴⁷

A következő lépésként az örök klauzulák alkalmazása jelenti. Az örök klauzulák alkalmazásának iskolapéldája a Német Szövetségi Köztársaság alaptörvénye, amely az 1. és 20. cikkében szereplő elvek tekintetében⁶⁴⁸ zárja ki a változtatás lehetőségét. Emellett a francia⁶⁴⁹, az olasz⁶⁵⁰, a görög⁶⁵¹, a ciprusi⁶⁵² és a román⁶⁵³ alkotmány is tartalmaz megváltoztathatatlan előírásokat, amelyek jellemzően az alábbi tárgykörökhöz igazodnak: demokratikus, jogállami berendezkedés, államforma, államterület, a legfontosabb emberi jogok (méltóság, egyenlőség). A román alkotmány ment el a legmesszebb e tekintetben: a fenti tárgykörökön kívül módosíthatatlanok az igazságszolgáltatás függetlenségére, a politikai pluralizmusra és a hivatalos nyelvre vonatkozó szabályok is.

Az örökkévalósági klauzulák alkalmazásának helyessége meglehetősen vitatott, hiszen aligha fogadhatjuk el egy olyan generáció létét, amely az azt követő időre feltétel nélkül érvényesíthető szabályokat alkothat meg. Természetesen e probléma a teljesen merev alkotmányok esetében hatványozottan jelentkezik. Az alaptörvény

⁶⁴⁷ Erre lehet példa a XXI. cikk (kiegészítés), amely a XVIII. cikket (kiegészítést) hatályon kívül helyezte. A nálunk megszokottal ellentétben a hatályon kívül helyezett cikket az alkotmány részeként – azzal egységes szerkezetben – továbbra is feltüntetik.

⁶⁴⁸ Emberi méltóság sérthetetlensége, tiszteletben tartása, emberi jogok sértetlensége és elidegeníthetlensége, demokratikus szociális jogállamiság, szövetségi államberendezkedés, népszuverenitás, az állami szervek joghoz kötöttsége, ellenállási jog.

⁶⁴⁹ Francia alkotmány 89. cikk.

⁶⁵⁰ Olasz alkotmány 138. §.

⁶⁵¹ Görög alkotmány IV. rész II. fejezete.

⁶⁵² Ciprusi alkotmány 182. cikk.

⁶⁵³ Román alkotmány 18. cikk.

stabilitása és a jogállamiság garantálása – amely az örök klauzulák alkalmazásának két indoka – tehát ellentétbe kerül a jövő nemzedékek önrendelkezési – önszabályozási – jogával, ha úgy tetszik, autonómiájával.⁶⁵⁴ Ezen anómiát többen úgy próbálják meg feloldani, hogy az örök klauzulák kötőerejét csak az alkotmánymódosító hatalomra vonatkoztatják, az alkotmányozóra – értsd: új alkotmányt megalkotóra – nem.⁶⁵⁵

A módosítás tartalmi korlátozását tekintem az alkotmányok stabilitásának megteremtését hivatott megoldások következő szintjének. Az örökkévalósági klauzulák is tartalmi korlátot jelentenek a módosítás előtt, azonban érdemes e kategóriát külön kezelni. Az örök klauzulák ugyanis konkrétan, precízen meghatározzák, hogy az alaptörvény mely cikke, vagy pontosan mely tárgykör nem változtatható meg. Ehhez képest a tárgyi korlátok szélesebb mozgásteret biztosítanak. Idesorolom például a svájci megoldást, amely a módosítás tartalmi korlátjaként a nemzetközi jogba ütközést határozza meg,⁶⁵⁶ vagy a norvégot, amely az alkotmány szellemének sérthetlenségét írja elő.⁶⁵⁷ Ehhez hasonló előírást tartalmaz a cseh alaptörvény is, amely demokratikus jogállamiság lényegi elemeit veszi ki a módosítás tárgyai közül.⁶⁵⁸ E megoldás hátulütője, hogy nehezen

⁶⁵⁴ Plasztikusan fejezi ki ezt Thomas PAINE: Soha nem volt, s nem lesz, és soha nem is lehet olyan parlament, embercsoport vagy nemzedék egyetlen országban sem, amely az idők végezetéig rendelkeznie az utókor megkötésének és irányításának jogával és hatalmával [...] Minden kornak és minden nemzedéknek ugyanazzal a szabadsággal kell rendelkeznie saját törvényei megalkotására minden ügyben, mint a megelőző koroknak és nemzedékeknek. A síron túli kormányzás önző öntelt igénye a legneveltségesebb és legarcátlanabb zsarnokság. [...] Az élő és nem a halott az, amihez alkalmazkodni kell.” PAINE, Thomas: *Az ember jogai*. Osiris – Readers International, Budapest, 1995. 15–16. o.

⁶⁵⁵ Ezt az álláspontot képviseli ZELLER Judit [lásd: ZELLER Judit: *Német Szövetségi Köztársaság*. In CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*. HVG-Orac, Budapest, 2007. 125. o.] és VERESS Emőd [lásd VERESS Emőd: *Románia*. In CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*. HVG-Orac, Budapest, 2007. 534. o.]

⁶⁵⁶ Svájci alkotmány 193. cikk (4) bekezdés és 194. cikk (2) bekezdés.

⁶⁵⁷ Norvég alkotmány 73. §, 112. §.

⁶⁵⁸ Cseh alkotmány 9. § (2) bekezdés.

határozható meg, hogy az alkotmány szellemét mely módosítások érintik. Az ilyen fogalmak jogbizonytalanságot idéznek elő, s olyan vitát generálhatnak a módosítás megengedettségéről, amelyet éppen az egzakt kritériumok híján nem lehet feloldani.

A tartalmi korlátoknál kevesebb garanciát jelent a különböző formai korlátok alkalmazása. Ezek változatos képet mutatnak, és az egyes megoldások stabilitásra gyakorolt hatása között is számottevő különbséget találhatunk. A külföldi alaptörvények vizsgálata alapján az alábbi főbb eszközök emelhetők ki a formai korlátok közül:

- Gyakori, hogy az alkotmánymódosítási javaslatot benyújtók körét szűkebben állapítják meg az egyes nemzeti alkotmányok az egyszerű törvényjavaslatok benyújtására jogosultak körénél.⁶⁵⁹ Ritka, hogy meghatározott számú választópolgárt is felruházzanak alkotmánymódosítás-kezdeményezési joggal.⁶⁶⁰ Figyelemre méltó az a moldovai megoldás, amely az alkotmánybírák közül négyük támogatását kötelezővé teszi ahhoz, hogy a kezdeményezés a parlament elé kerüljön.⁶⁶¹
- Szintén általánosan használt megoldás, hogy az alkotmánymódosítási javaslatot a többi javaslatot meghaladó számú olvasatban tárgyalja a törvényhozás,⁶⁶² s ehhez kapcsolódó jogtechnikai eszköz az is, hogy az egyes döntések közti minimális⁶⁶³, illetve

⁶⁵⁹ Erre példa a lengyel alkotmány, amelynek 118. cikk (1) bekezdése valamennyi parlamenti képviselőt törvénykezdeményezési joggal ruház fel, de alkotmánymódosítást csak együttesen, legalább egyötödük kezdeményezhet a 235. cikk (1) bekezdés előírásainak megfelelően.

⁶⁶⁰ Litván alkotmány 147. cikk.

⁶⁶¹ CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea: *Moldovai Köztársaság*. In CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*. HVG-Orac, Budapest, 2007. 576. o.

⁶⁶² Például a lett alkotmány 76. cikke háromolvasatú vitát ír elő az alkotmánymódosítási javaslat esetére, míg ilyen megszorítást a rendes törvények esetében nem tartalmaz.

⁶⁶³ Példaként szolgálhat a litván alkotmány, amelynek 148. cikk (3) cikk minimálisan 3 hónapos időtartamot ír elő a parlament két egymást követő döntése között.

maximális⁶⁶⁴ időtartamot – azaz valamiféle „lehülési időszakot” – írnak elő az alkotmányok. Szinte kivétel nélkül szerepel minden nemzeti alkotmányban az a korlát, hogy – összefoglaló kifejezéssel – rendkívüli jogrend esetén nincs lehetőség az alkotmánymódosítási eljárás megkezdésére, illetve lefolytatására.

- Szokásos, szinte elengedhetetlen korlátja az alkotmánymódosításoknak a speciális többségi arányhoz kötött döntéshozatal, amely lehet abszolút, 3/5-ös, illetve 2/3-os többség is, s a magas – minimálisan abszolút, néha kétharmados – *quorum*hoz kötöttség.
- Az alkotmányozó, alkotmánymódosító és törvényhozó hatalom elválasztása⁶⁶⁵ a leghatékonyabb eszköze az alkotmány stabilitását biztosítani hivatott formai követelmények között. A szakirodalom nem végezte el azoknak az ismérveknek a kialakítását, amelyek alapján meghatározható lenne e hatalmak intézményes elválasztása. Ritka ugyanis, hogy elnevezésében eltérő, csak az alaptörvény megalkotásának vagy módosításának feladat- és hatáskörével felruházott szervet – így például alkotmányozó nemzetgyűlést – hozzon létre valamely nemzeti alaptörvény,⁶⁶⁶ sokkal általánosabb, hogy e jogot a törvényhozásnak tartják fent. Álláspontom szerint nem elkülönült alkotmányozó hatalom az, ha a törvényhozás kamaráinak egyező döntését írja elő az alkotmány, hiszen a rendes törvényhozási eljárásban is szerep jut a második kamarának. Az, hogy a kamarák milyen többséggel, illetve mennyi idő alatt hozhatnak döntést, más formai korlátokhoz sorolandó. Vitatható, hogy az,

⁶⁶⁴ A lengyel alkotmány 235. cikke számos, napokban meghatározott határidőt tartalmaz, amelyeken belül az alkotmánymódosításban részt vevő szerveknek meg kell hozni döntésüket.

⁶⁶⁵ Az alkotmányozó és alkotmánymódosító hatalom distinkciójáról már fentebb írtam, így e pontban az alkotmányozó és alkotmánymódosító hatalmat állítom szembe a törvényhozóival.

⁶⁶⁶ Erre szolgál például a francia alaptörvény, mely lehetőséget teremt a köztársasági elnöknek arra, hogy a törvényhozást Kongresszusként hívja össze. [lásd: VERESS Emőd: *Francia Köztársaság*. In CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*. HVG-Orac, Budapest, 2007. 105. o.]

ha két, egymást követő parlament egybehangzó döntését kívánja meg az alaptörvény önmaga módosításához, mennyiben tekinthető elkülönült alkotmánymódosító hatalomnak. Egyik oldalról ugyanis ekkor valamiféle temporális hatalommegosztásról van szó, mivel az alkotmányozó hatalom nem kerül a törvényhozáson kívülre. A másik oldalról azonban látnunk kell, hogy – valószínűsíthetően – eltérő összetételű parlamentek hozzák meg az alkotmánymódosítási döntést, tehát a két parlament személyi összetétele nagy eséllyel eltérő lesz.⁶⁶⁷ E típuson belül is kialakíthatók csoportok aszerint, hogy az alkotmánymódosítás törvényhozás általi elfogadásakor rögtön elveszti-e megbízatását, és új választásokat írnak ki, amely alapján létrejövő új parlament erősíti meg az előző döntését,⁶⁶⁸ vagy – mintegy lehűlési időszakot teremtve⁶⁶⁹ – a ciklus lejártakor tartanak-e rendes, azaz nem időközi választásokat.⁶⁷⁰

- Bár akár az előző pontba is sorolható lenne, jelentőségére és elterjedtségére tekintettel külön tárgyalom a törvényhozás által meghozott döntés népszavazásra bocsátását, illetve bocsáthatóságát. Jelentős eltérés van abban, hogy *ipso iure* kötelező-e népszavazásra bocsátani a parlament döntését,⁶⁷¹ vagy csak meghatározott csoport indítványára kötelező-e,⁶⁷² illetve a parlament

⁶⁶⁷ Megjegyzendő, hogy pont a két parlament eltérő összetétele jelenti itt az alkotmánymódosítás formai korlátját.

⁶⁶⁸ Belga alkotmány 195. cikk.

⁶⁶⁹ A lehűlési időszak, illetve az alkotmányozó és törvényhozó hatalom elválasztását egyesítő megoldás ez, amelyet az is jelez, hogy van olyan alkotmány, amely előírja, hogy a ciklus utolsó egynegyedében nem dönthet a parlament az alkotmány módosításáról. Ilyen a norvég alkotmány, amely kimondja, hogy a parlament négyéves megbízatásának első három évében lehet az alkotmánymódosításra irányuló javaslatot benyújtani [lásd: TAKÁCS Tamara: Norvég Királyság. In CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*. HVG-Orac, Budapest, 2007. 235. o.]

⁶⁷⁰ Finn alkotmány 73. cikk (1) bekezdés.

⁶⁷¹ Ír alkotmány 46.2.

⁶⁷² A horvát alkotmány előírásának megfelelően a választópolgárok 10%-ának kezdeményezésére népszavazásra kell bocsátani az alaptörvény parlament által el-

szabad elhatározásától függően kell-e referendumot tartani (fakultativitás). Általános, hogy amennyiben népszavazást tartottak, annak eredménye a törvényhozásra kötelező (ügydöntő jelleg).

- Szinte kivétel nélkül érvényesül az egyes formai, illetve formai és tartalmi korlátok vegyítése. Az előzőre lehet példa a minősített többségű parlamenti döntés népszavazásra bocsátása⁶⁷³, a másodikra pedig az, amikor meghatározott tárgykörökben eszközölt⁶⁷⁴ vagy átfogó⁶⁷⁵ módosítás esetében az egyszerű módosítás szabályainál szigorúbb előírásokat kell betartani. Ugyancsak gyakori, hogy alternatív eljárási szabályokat állít fel az alaptörvény.⁶⁷⁶

1.6. Elszakadás a pozitív jogtól: az alkotmányozó hatalom elkülönítésére tett kísérletek

2010 után egyre gyakrabban merült fel a hazai szakirodalomban is az alkotmányellenes alkotmánymódosítások problémája. Kezdetben a jogirodalmi törekvések még „csak” az alkotmánymódosítások tartalmi felülvizsgálatára koncentráltak, majd – az új alkotmány megalkotása folyamatának megindulását követően – a tudományos

fogadott módosítását [ZELLER Judit: *Horvát Köztársaság*. In CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*. HVG-Orac, Budapest, 2007. 519. o.].

⁶⁷³ Spanyol alkotmány 168. cikk.

⁶⁷⁴ Málta alkotmány 66. § (2) bekezdés.

⁶⁷⁵ Osztrák alkotmány 44. cikk (3) bekezdés.

⁶⁷⁶ Így például a francia alkotmány az alkotmánymódosítást két módon is lehetővé teszi, amit a gyakorlat még eggyel bővített [lásd: VERESS Emőd: *Francia Köztársaság*. In CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*. HVG-Orac, Budapest, 2007. 105. o.]. Az észt alaptörvény szintén három, eltérő alkotmánymódosítási eljárást szabályoz [lásd: CHRONOWSKI Nóra: *Észt Köztársaság*. In CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*. HVG-Orac, Budapest, 2007. 286. o.].

érdeklődés az Országgyűléstől elszakadó alkotmányozó hatalom megalapozásáig is elvezetett.

Az alkotmányellenes alkotmánymódosítások területén a pécsi egyetem alkotmányjogi tanszékének munkatársai által képviselt álláspont kifejezetten megtermékenyítően hatott a jogirodalomra.⁶⁷⁷ Az érvelés fő motívuma az alkotmányozó – azaz új alkotmányt elfogadó – és az alkotmánymódosító hatalom megkülönböztetése. A distinkció lényegi vonása, hogy amíg az alkotmányozó hatalom korlátlan, addig az alkotmánymódosító nagyon is korlátozott: éppen az alkotmány szorítja keretek közé. Azért lehetséges ez, ugyanis amíg az alkotmányozó hatalom maga nem alkotott, hanem alkotó tényező, addig az alkotmánymódosító hatalmat az alaptörvény tételezi. Az alkotmány általi konstituáltság azt jelenti, hogy e hatalom csak az alkotmány keretei között gyakorolható, „*az abban rögzített tartalmi és eljárási szabályok betartásával*”.⁶⁷⁸ Amennyiben az alkotmánymódosító túllépi hatalmát – azaz nem biztosítja a hatályos alaptörvény stabilitását –, az alkotmányvédő szerv, az Alkotmánybíróság az alkotmánymódosítást vizsgálat alá vonhatja. E vizsgálat szempontja az, hogy az mennyiben felel meg „*az alkotmány lényeges magjának*”, amely az alaptörvény alapvető értékrendjét jelenti. A modell szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes alkotmánymódosítás megsemmisítésére ugyan nem jogosult, de a probléma szignalizálására mindenképpen köteles, sőt a radikálisabb verzió szerint a módosított részek alkalmazásától is tartózkodhat ezen elmélet alapján.⁶⁷⁹ Más szerzők, így például HALMAI Gábor az alkotmánymódosítás megsemmisítésének lehetősége mellett érvel,

⁶⁷⁷ PETRÉTEI József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Dialóg-Campus, Budapest–Pécs, 2009. 78–80. o., valamint CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – ZELLER Judit: *Túl az alkotmányon...* In *Közjogi Szemle* 2010/4. 1–12. o.

⁶⁷⁸ PETRÉTEI József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Dialóg-Campus, Budapest–Pécs, 2009. 78–79. o., valamint CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – ZELLER Judit: *Túl az alkotmányon...* In *Közjogi Szemle* 2010/4. 2. o.

⁶⁷⁹ CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – ZELLER Judit: *Túl az alkotmányon...* In *Közjogi Szemle* 2010/4. 8–9. o.

ugyancsak olyan értéktartalomra hivatkozva, mint a pécsi szerzőtársak.⁶⁸⁰

Álláspontom szerint a rigorózus különbségtétel az alkotmány módosítása és az alkotmányozás között éppen gyengíti, s nem erősíti az alaptörvény stabilitását. Az elmélet szerint az alkotmányozó maga a szuverén nép, amely nem korlátozható alaptörvénnyel, az mindig hordoz egy „alkotmányozási potenciált”. Az új alkotmánynak tehát nem kell a régre tekintettel létrejönnie: a jogfolytonosság, a legalitás a legitimitáson megtörhet.⁶⁸¹ Hozzuk ezt az elméletet közelebb a gyakorlathoz: megfelelő társadalmi támogatottság nélkül ma sem lehet az alkotmányt módosítani vagy alkotmányozni.⁶⁸² Amennyiben pedig a változtatás előírt, magas fokú társadalmi támogatottságot élvez, s tegyük fel, hogy a módosítás csak extrém hosszú idő alatt lehetséges, vagy a politikai váltógazdálkodásban egymást követő parlamentek általi minősített többség nem áll elő, akkor egyszerűbb új alaptörvényt alkotni, mivel az nem kell, hogy az előző által meghatározott szabályok alapján jöjjön létre. Az pedig jogilag meghatározhatatlan, hogy melyek azok a helyzetek, amikor ez az alkotmányozási potenciál „előbújik” a népből, s realizálódik. A diszinkció hangsúlyozása tehát azáltal gyengíti az alkotmány stabilitását, hogy a hatályos módosítása helyett új jogforrás megszületését generálja.

További nehézséget okoz az, hogy a módosítás nem szükségképpen jelent kevésbé éles változást, mint egy új alkotmány létrehozása. Kiválóan támasztja alá ezt ARATÓ András véleménye, aki szerint: „Akár egy egymondatos módosítással is létrejöhet új alkotmány,

⁶⁸⁰ HALMAI Gábor: *Lojalitás és alkotmány*. In Élet és Irodalom LIV évf. 44. szám 2010. november 5. http://es.hu/2010-11-07_lojalitas-es-alkotmany

⁶⁸¹ A legalitás-legitimitás viszonyához lásd SZIGETI Péter: *A jogi objektiváció kategóriaelemzése*. In SZIGETI Péter – TAKÁCS Péter: *A jogállamiság jogelmélete*. Napvilág, Budapest, 2004. 167–171. o.

⁶⁸² Ez valamennyi nemzeti alkotmányban tükröződik, akár a minősített többségű parlamenti többség, akár az egymást követő parlamentek azonos döntései, akár a népszavazásra bocsátás legyen is a konkrét alkotmánytechnikai megoldás.

ha az megváltoztatja az alapvető szerkezetet. Például ha azt a mondatot szűrnénk be a jelenlegi magyar alkotmányba bárhová, hogy »Ő királyi fensége Habsburg Ottó minden szava törvény (halála után pedig minden vér szerinti egyenes ági örököseé), és minden magyar közjogi intézmény köteles azokat betartani«, akkor az egész alaptörvényt lényegében egy újjal váltanánk fel.”⁶⁸³ Életszerűbb példát jelent az alkotmány átszámozására tett – bár hamvába holt – kísérlet, amely nyomán az alaptörvény szerkezetének és szövegének változatlanul hagyása – legfeljebb a preambulum módosítása – mellett új formában, praktikusán a 2000. évi I. törvényként került volna a jogrendszer csúcsára. Ez tehát egy módosítás nélküli, vagy nagyon csekély módosítással járó új alkotmányt eredményezett volna, míg az ARATÓ András-féle példa egy tartalmában új, formájában régi alaptörvényt rajzol elénk.

Szinte ugyanígy mutat rá TAKÁCS Péter is az alkotmánymódosítás és új alkotmány alkotása közti formális különbségtétel tarthatatlan voltára. Arra is ARATÓéhoz hasonló választ ad, hogy mitől új egy alkotmány: „attól, hogy az új alkotmány által konstituált állam vajon azonos-e a korábbival abban az értelemben, hogy az utóbbi az előbbi egyik változata, vagy különbözik tőle. [...] S hogy az állam ugyanaz-e az új alkotmány elfogadása után, mint azelőtt, azt a konstituált és érvényre juttatott rend minősége dönti el. E minőség megállapításának tényezői az alkotmányos szabályozás szokásos tárgyai szerint határozhatók meg: a tulajdonhoz való viszony (a »tulajdonosi szemlélet«), a kormányzás módja, a jogok védelme, a hatalom ellenőrzése és így tovább.”⁶⁸⁴

Hasonlóan vélekedik CSINK Lóránt és FRÖHLICH Johanna is az alkotmányozás és alkotmánymódosítás viszonyáról, azonban ők a két kategóriát legitimációs alapon választják el egymástól: „Az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom közti különbség álláspontunk szerint nem mennyiségi, hanem minőségi. Nyilván nem lehet aszerint

⁶⁸³ ARATÓ András: Sikeres kezdet után részleges kudarc – merre tovább? Poszt-szuverén alkotmányozás Magyarországon In Fundamentum 2009/3. 22. o. <http://157.181.181.13/dokuk/09-03-01.pdf>

⁶⁸⁴ TAKÁCS Péter: Az alkotmány legitimitása. In Alkotmánybírószági Szemle 2011/I. 64. o.

*különbséget tenni az alkotmányozás és az alkotmánymódosítás között, hogy a változás a fennálló alkotmány hány szakaszát érinti. Ehelyett az alkotmányozás és az alkotmánymódosítás – így az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalom – közötti jellegadó különbséget abban látjuk, hogy míg az utóbbit a jog, addig az előbbit más logikai rendszer legitimálja.*⁶⁸⁵

Az alkotmányozó és alkotmánymódosító hatalom elválasztására tett kísérletek az alkotmányelmélet számára jelentős eredmények, amelyek gyakorlati haszna az alkotmánymódosítások alkotmánybíróági felülvizsgálhatóságának igazolásához nyújtott elvi kapaszkodók azonosításában keresendő. Ugyanakkor a praktikus alkotmányozás vagy „felülalkotmányozás” folytatódásának megakadályozására nem alkalmas pusztán annak esetleges elfogadása, hogy az alkotmánymódosító hatalom az alkotmányozó hatalom alá rendelt. A valódi határvonalat az alkotmányt változtató – alkotmányozó és alkotmánymódosító – hatalom és a törvényhozás között érdemes keresnünk: Az alkotmány stabilitása sokkal inkább várható egy olyan hatalomtól, amelynek nincs késztetése arra, hogy a napi politikai harcok érdekében, praktikus alkotmányozásba/alkotmánymódosításba fogjon. Amíg a törvényhozó az, amely alkotmányozó hatalomként meghatározhatja saját – a pécsi iskola logikájában konstituált – hatalmának korlátjait, addig e lehetőségével élni is fog.

A törvényhozásra semmiképpen nem szabad úgy tekintenünk, mint a szuverenitás hordozójára, még akkor sem, ha a tételes jog szerint képes az Alaptörvény elfogadására és módosítására. John AUSTIN nyomán H. L. A. HART arra hívja fel a figyelmet, hogy még Anglia esetében sem tekinthető a parlament szuverénnek, annak ellenére, hogy „a brit parlament törvényhozó hatalma az általánosan elfogadott felfogás szerint mentes a jogi korlátozásoktól. [...] Mindazonáltal Austin felfogása az volt, hogy demokráciákban még részben sem a

⁶⁸⁵ CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: ...az alkotmányjogon innen. In Alkotmánybíróági Szemle 2011/1. 67. o.

megválasztott képviselők alkotják a szuverént, hanem a választópolgárok.”⁶⁸⁶ Ez, a parlamenti képviselőkben csak megbízottat látó elmélet már átvezet minket a szuverén alkotmányozó és a törvényhozó hatalom elkülönítéséből eredő kérdések vizsgálatára.

Az Országgyűlés törvényhozó és alkotmányozó hatalma egybeesésének feloldásán túlmutató problémákat vizsgál SZILÁGYI Péter „Az alkotmányozás és az alkotmányozó hatalom államelméleti kérdései és annak tanulságai” című tanulmányában.⁶⁸⁷ Ebben SZILÁGYI rámutat az alkotmány Carl SCHMITT által használt fogalmaira, valamint az alkotmány és az alkotmánytörvény distinkciójára, amely a német teoretikus decizionista felfogásának következménye. Az alkotmány és az alkotmánytörvény közti különbség azok anyagi jogforrásának elválasztását is indokolja, valamint a két kategória funkcióbeli eltérését is magában rejti. Az elmélet szerint az alkotmány az alkotmányozó – ideáltipikus esetben a nép, egyébként a monarcha vagy az elit – döntése, amely az alkotmányozó jellegénél fogva csak jogelvek, a politikai berendezkedés fő irányait tartalmazza. A néppel mint alkotmányozó hatalommal jól példázza a szerző az alkotmányozás és az alkotmánytörvény-alkotás közti különbséget: míg az előbbire kétséget kizáróan képes a nép – különösen forradalmi változások idején nemet mondani a fennálló rezsimre –, részletes normaalkotásra nem.⁶⁸⁸

Szintén Carl SCHMITT nyomán különíti el egymástól TAKÁCS Péter az alkotmányozó hatalmat és az alkotmányozó szervet, amely az alkotmányozó hatalmat reprezentálja. „Az alkotmányozó hatalom és az azt reprezentáló alkotmányozó szerv viszonya természetesen csak

⁶⁸⁶ HART, H. L. A.: *A jog fogalma*. Osiris, Budapest, 1995. 92. o.

⁶⁸⁷ SZILÁGYI Péter: *Az alkotmányozás és az alkotmányozó hatalom államelméleti kérdései és annak tanulságai*. In DRINÓCZI Tímea – JAKAB András: *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011*. Pázmány Press (PPKE-JÁK, PTE-ÁJK, Szent István Társulat), Budapest, 2013. II. kötet 93–136. o.

⁶⁸⁸ SZILÁGYI Péter: *Az alkotmányozás és az alkotmányozó hatalom államelméleti kérdései és annak tanulságai*. In DRINÓCZI Tímea – JAKAB András: *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011*. Pázmány Press (PPKE-JÁK, PTE-ÁJK, Szent István Társulat), Budapest, 2013. II. kötet 105. o.

*akkor gondolható el, ha azt gondoljuk [...], hogy az alkotmányt egy meghatározott szerv alkotja ugyan, de az csupán kifejezi egy hatalom akaratát, s maga ez a hatalom mindig ugyanannál [ti. a népnél – E. Cs.] marad.”*⁶⁸⁹

Sajnálatos vonása ugyanakkor az alkotmányozásnak – írja SZILÁGYI –, hogy terméke – éppen általánossága miatt – könnyen félremagyarázható, így az alkotmánytörvény alkotó hatalommal kapcsolatos alapvető elvárás, hogy az az alkotmányozó hatalom iránymutatásainak megfelelő alkotmánytörvényt hozzon létre, ellenkező esetben legitimációját veszti. Ennek ellenére e logika mentén belátható az alkotmányozó hatalomnak az alkotmánytörvény-alkotó hatalom fölé rendeltsége. Ezzel kapcsolatban mutat rá SZILÁGYI arra, hogy az írott alkotmányokba – azaz a schmitti terminológia szerinti alkotmány-törvényekbe – számos olyan rendelkezés került-kerül, amely nem szükségképpen „alkotmányba való”. Ezt a weimari köztársaság alkotmányának elemzésével támasztotta alá SCHMITT nyomán, és a jelenséget pedig azzal indokolta, hogy az alaptörvény-alkotó ily módon kíván kőbe vésni bizonyos, általa fontosnak vagy előnyösnek vélt szabályokat. Ebből következően lehetőség van arra, hogy súlyuk szerint megkülönböztessük az alkotmánytörvénybe foglalt szabályokat, így beszéljünk szükségszerű vagy lényegi és ezeken kívül eső regulákról.

A német gondolkodó három, egymástól jól elkülöníthető kategóriába sorolta az alkotmányváltozásokat, úgy, hogy a distinkció gyakorlati jelentőségre is szert tesz. Az első eset az alkotmánymegsemmisítés, amely tulajdonképpen az alkotmányozó hatalom megsemmisítését is jelenti. Erre szolgál példaként a francia forradalom, amely a korábbi alkotmányt megalkotó monarchát elsöpörve – majd fizikailag is megsemmisítve – adott (új) alkotmánytörvényt az országnak. A következő kategória az alkotmány(törvény)-váltás. Ez több a harmadik típusnak nevezett alkotmány(törvény)-módosítás-

⁶⁸⁹ TAKÁCS Péter: Az alkotmány legitimitása. In Alkotmánybírószági Szemle 2011/I. 64. o.

nál, de kevesebb az alkotmánymegsemmisítésnél, ugyanis az alkotmánytörvény lecserélésével jár, de az alkotmányozó hatalom változatlan marad. Francia példánál maradva az életképtelen negyedik köztársaság meghaladására volt szükség, így a francia nép népszavazás útján létrehozta az 1958-as alkotmányt, amely jelentősége a kormányformaváltásban érhető tetten. A De Gaulle-i alkotmány példája azt is jól mutatja, hogy az alkotmány(törvény)-váltás esetén az alkotmány módosítására vonatkozó szabályok betartása nem kérhető számon. A legaktuálisabb az alkotmánymódosító hatalom kötöttségének kérdése, különösen a 45/2012. (XII. 29.) AB határozat az Alaptörvény erre reagáló negyedik módosítása tükrében. Az alkotmánytörvény-módosító hatalom SCHMITT szerint politikailag kötött: az alkotmánytörvény lényegi elemeit az alkotmánytörvény-módosító hatalom nem érintheti.

SCHMITTHEZ hasonlóan kategorizálja az alkotmányozás megvalósulási formáit PETRÉTEI József is. Az általa kialakított osztályozás rendszerváltoztató (forradalmi, a jogi kontinuitást megtörő), modellváltoztató (politikai és funkcionális, de a társadalmi-gazdasági és politikai-hatalmi berendezkedés gyökeres átalakításával nem járó) és a praktikus (rövidtávú politikai célkitűzések szolgálatába állított, valójában alkotmánymódosításnak tekinthető) alkotmányozási formákat különböztet meg.⁶⁹⁰

Visszatérve az alkotmánytörvények kettős tartalmához (szükségképpen és eshetőleges szabályok), amelyet – „alkotmányjogiasabb” megközelítésben – örökkévalósági klauzulaként ismerhetünk, és amely közel áll a Magyarországon elsősorban VARGA Zs. András művei alapján ismertté vált magalkotmány koncepciójához is. Ezen összefüggésre hivatkozik FRÖHLICH Johanna is, amikor örökkévalósági klauzulákra az alkotmányellenes alkotmánymódosítás alapjaiként tekint – egyébként a schmitti elgondolástól függetlenül jut ezen következtetésre. Hangsúlyozza egyúttal, hogy az örökké-

⁶⁹⁰ PETRÉTEI József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Dialóg-Campus, Budapest-Pécs, 2009. 80–81. o.

valósági klauzulák alkalmazásának az alkotmány homogenitása, zárt jellege ellentmond, valamint hogy ez súlyosan sérti a parlamenti szuverenitást.⁶⁹¹ Megjegyzendő, hogy itt csak akkor beszélhetünk a parlamenti szuverenitás korlátozásáról, ha a parlament az alkotmányozó (alkotmánytörvény-alkotó) hatalom. Valójában tehát – a FRÖHLICH-nél szét nem váló – alkotmányozó és alkotmánytörvény-alkotó hatalom temporális kötöttségéről van szó – hiszen az örökkévalósági klauzulát is az alkotmányozó alkotja, amelytől formálisan ugyanazon szerv – alkotmányozó – kíván esetlegesen eltérni. Az örökkévalósági klauzulák vagy a mag-alkotmány koncepciója önmagában ellentmond az alkotmányozó hatalom változási lehetőségének, nem magyarázza azt, hogy miért ne térhetne el az alkotmányozó a korábbi álláspontjától. Természetesen SCHMITT elmélete is csak az alkotmánytörvény lényegi tartalmának módosításától véd, az alkotmány változásának lehetőségét fenntartja. A hangsúlyos eltérés azonban az, hogy az alkotmány lényegi elemeinek megváltoztatására csak forradalmi helyzet adhat okot, így ez a feltétel jelentősen szűkíti a lényegi részek-örökkévalósági klauzulák módosításának lehetőségét. VARGA Zs. András a mag-alkotmány védelmében írja, hogy annak szükségességét támasztja alá az, hogy a mag-alkotmány akár megváltoztathatatlanságot is évezhetne, míg az alkotmány többi – sarkalatos törvényi szintű – összetevője az átlagosnál szigorúbb módon, de módosíthatók maradhatnának.⁶⁹²

Az egybeeső alkotmány(törvény)-alkotó és törvényhozó hatalom alapproblémáját írja le CSINK Lóránt is, akként, hogy az Országgyűlés gyakorlata redukcionista irányba mozdult el,⁶⁹³ vagy más-

⁶⁹¹ FRÖHLICH Johanna: Az örökkévalósági klauzulák dilemmája. In DRINÓCZI Tímea – JAKAB András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011*. Pázmány Press (PPKE-JÁK, PTE-ÁJK, Szent István Társulat), Budapest, 2013. II. kötet 35–36. o.

⁶⁹² VARGA Zs. András: A mag-alkotmány védelmében. In DRINÓCZI Tímea – JAKAB András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011*. Pázmány Press (PPKE-JÁK, PTE-ÁJK, Szent István Társulat), Budapest, 2013. 153. o.

⁶⁹³ CSINK Lóránt: Két világ közt, avagy van-e alternatívája a jogállamnak? In DRINÓCZI Tímea – JAKAB András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011*.

képpen kifejezve, a törvényhozó hatalom nem képes ellenállni az Alaptörvény-módosítás csábításának, amellyel praktikusán kívánja megelőzni vagy orvosolni a törvényhozás termékeinek Alaptörvény-ellenesnek nyilvánítását és esetleges megsemmisítését.

1.7. Megállapítások – egy lehetséges megoldás vázlata

A külföldi példákon keresztül látható volt, hogy az alkotmányozás vagy alkotmánymódosítás folyamatában a parlamentek mindig központi szerepet töltenek be, úgy is fogalmazhatunk, hogy megkerülhetetlen, szükségképpen szervek e tekintetben. Alkotmánymódosító hatalomból tehát az Országgyűlést részeltetni kell, de nem kell kizárólag hozzá telepíteni. Erre két megoldás kínálkozik: az egyik a parlament felduzzasztása alkotmányozó nemzetgyűléssé, amely közel sem problémamentes: ha a képviseleti elvet megőrizzük, akkor az alkotmányozó nemzetgyűlés nem lesz más, mint egy nagy parlament. Amennyiben azonban kamarák, társadalmi szervek – egyházak –, netán a kisebbségek képviselőivel egészítjük ki az Országgyűlést, az így létrejövő nemzetgyűlés legitimációs nehézségekkel kell, hogy szembenézzon: miért pont azokat a szervezeteket hívták meg alkotmányozni, azok milyen súllyal vesznek részt a folyamatban, stb.⁶⁹⁴

Az alkotmánytörvény-alkotó hatalom országgyűlési monopóliumának megtörésére a másik lehetőség a közvetlen néprészvétel biztosítása. Ennek több változata is ismert, amely a kezdeményezéstől a megerősítésig valamennyi fázist felöleli, véleményem szerint azonban a leghelyesebb ezek közül az Országgyűlés által már

Pázmány Press (PPKE-JÁK, PTE-ÁJK, Szent István Társulat), Budapest, 2013. 61–70. o.

⁶⁹⁴ Bár a kétkamarás parlamentekről értekezve fejti ki SZENTE Zoltán a népképviseleti és korporatív elv alapján létrejövő második kamarákkal szembeni ellenérveit, azok *mutatis mutandis* alkalmazhatók egy nem kétkamarássá, hanem alkotmányozó nemzetgyűléssé duzzasztott országgyűlésre is. lásd: SZENTE Zoltán: Egy- vagy kétkamarás Országgyűlést? A második kamara bevezetésének lehetőségeiről. In TÉGLÁSI András (szerk.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban?* Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága, Budapest, 2011. 85–94. o.

elfogadott alkotmány kötelező megerősítő – ügydöntő – népszavazásra bocsátása. Emellett szól ugyanis, hogy a választópolgárok kisebb-nagyobb közössége az alkotmányozás területén nem tudna a parlament „fejére nőni” folyamatos népszavazás-kezdeményezéssel, sőt az Országgyűlés által – nagy kétharmados többséggel – nem támogatott alkotmánymódosítás nem kerülhetne a választópolgárok elé.⁶⁹⁵ Ez a metódus a szakszerű előkészítést is biztosítaná, s a parlamenti viták a választópolgárok ismeretét is bővítenék az adott módosítás indokai, hatásai tekintetében.

Az alkotmánymódosítások alapvető kritériuma – amely a magyar közjogban a kétharmados szabályban ölt testet – annak biztosítása, hogy az aktuálisan regnáló kormányzat önkéntesen ne hajthassa azt végre. Ez a korlát azonban csak addig működőképes, amíg a kormány nem éri el a nagykétharmados támogatottságot, tehát azt, hogy ilyen szavazatarány járuljon valamennyi parlamenti döntéshez.⁶⁹⁶ A parlamenten belüli szavazati arányt ugyanakkor nem lehet

⁶⁹⁵ Ilyen megoldás létjogosultságát DEZSŐ Márta, KUKORELLI István, SÁRI János és SOMOGYVÁRI István is elismerik. Lásd: DEZSŐ Márta – KUKORELLI István – SÁRI János – SOMOGYVÁRI István: *A magyar parlamenti jog de lege ferenda*. In KUKORELLI István (szerk.): *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*. 221. o.

⁶⁹⁶ A minősített többség kínálta védelem kiüresedése esetére javasolja ORBÁN Balázs András, hogy az alkotmánymódosításhoz a kormányoldali szavazatok mellett legalább egy ellenzéki frakció támogatására is szükség legyen. A megoldás azonban – közjogi szempontból – nem aggálytalan: ugyan a szerző a 22/1999. (VI. 30.) AB határozat alapján próbálja igazolni, hogy a frakciók ellenzéki vagy kormánypárti volta a parlamenti viszonyokban egyszerűen azonosítható, az valójában komoly nehézséget okoz. Maga a szerző is rámutat arra, hogy „előfordulhat (és elő is fordult) ugyanis olyan szituáció, amikor egy adott párt kormányzati szerepvállalás nélkül támogatott kormánypártot(kat).” Ezzel a helyzettel közjogilag sajnos semmit nem tudunk kezdeni, politikai mérlegelést kíván, hogy adott esetben az adott frakció támogattja-e olyan gyakorisággal, egységgel, hosszú ideje, vagy éppen olyan súlyú kérdésekben a kormányoldalt, hogy kormányoldalinak legyen tekinthető. ORBÁN javaslata, hogy kétség esetén – azaz koalíciós szerződés hiányában – az Alkotmánybíróság döntsön az ellenzékiesség kérdéséről, így biztosan jobban átpolitizálná az alkotmánybíróvási működést, mint akár az alkotmánymódosítások tartalmi vizsgálata, amellyel kapcsolatban felvethető, hogy a taláros testület alkotmányozóként – politikai aktorként – lépne fel. lásd: ORBÁN Balázs András: *A frakciók helye az*

korlátlanul emelni, külföldi példák alapján is a négyötödös többségnél húzhatjuk meg azt a határt, amely fölött a jövőbeli alkotmánymódosítás már csaknem kizárttá válik. A konszenzuskényszer ugyanakkor fokozható a megerősítő referendum által, mivel kiemeli a döntést a parlamentből, s az ottani kompromisszum megerősítését kívánja a lehető legszélesebb körtől is, a választópolgárok közösségétől.

A disszertáció elején, az Alapvetésben említett demokrácia-felfogás, a Bruce ACKERMAN nevéhez köthető, ún. dualista demokrácia-elmélet is nagy hangsúlyt fektet a közvetlen néprészvételre a legfontosabb döntések meghozatalában. *„A dualista demokrácia-felfogás szerint kétféle döntés között kell különbséget tenni a demokráciákban. Az egyik a nép által közvetlenül hozott döntés – ez ritka –, a másik a kormányzat döntése, mely mindennapos jelenség. A dualista alkotmány elmélete szerint az egyszerű választási győzelem nem jogosítja föl a kormányzatot arra, hogy törvényhozási úton felülbírálja a magasabb rendű, nép által legitimált döntéseket. Az alkotmányos alapelvek megváltoztatásához a kormányzatnak a nép széleskörű támogatását kell bírnia...”*⁶⁹⁷ Minthogy láttuk azt, hogy az „alkotmányos alapelvek” és az egyéb alkotmányi rendelkezések elválasztása jogbizonytalansághoz vezethet, indokolt lehet valamennyi alkotmánymódosításra kiterjeszteni a közvetlen néprészvétel követelményét.

A kötelező ügydöntő népszavazásra bocsátás olyan, a magyar jog számára nem ismeretlen⁶⁹⁸ megoldást kínál az alkotmány stabi-

alkotmányban, különös tekintettel a frakciók lehetséges szerepére annak stabilizálásában. In *Közjogi Szemle* 2011/1. 65–66. o.

⁶⁹⁷ PACZOLAY Péter: Alkotmánybíráskodás a politika és a jog határán. In PACZOLAY Péter (szerk.): *Alkotmánybíráskodás. Alkotmányértelmezés*. Budapest, 2003. 19. o.

⁶⁹⁸ A régi népszavazási törvény, az 1989. évi XVII. tv. 7. §-ában szerepelt, hogy az Alkotmány elfogadásáról (megerősítéséről) népszavazással kell dönteni. Az e szakaszhoz kapcsolódó indokolás szerint csupán az új alkotmányra vonatkozott a kötelező ügydöntő népszavazás, a módosítások megerősítéséről az Országgyűlés szabadon dönthetett. A törvényhozó ugyanakkor meghagyta annak a lehetőségét, hogy „az alkotmány egész rendszere szempontjából meghatározó alapintézményi

litásáról való gondoskodásra, amely egyfelől a lehető legnagyobb néprészvételt, s ezáltal az elérhető legnagyobb legitimációt képes biztosítani, másfelől pedig ésszerű időn belül végrehajtható, de nem elkapkodott alkotmánymódosítás lehetőségével kecsegtet. Az alkotmányozásban történő kötelező és közvetlen néprészvétel megvalósítása példa nélküli lenne a magyar jogtörténetben, amint arra BIHARI Mihály is rámutat.⁶⁹⁹ Hiába írta elő ugyanis a fentiek szerint jogszabály egy új alkotmány népszavazáson történő megerősítését, annak hatálya alatt új alkotmány elfogadására nem került sor, s a nép korábbi alkotmányozási szakaszokban is kívül szorult az alkotmányalkotás folyamatából.

2. ALKOTMÁNYMÓDOSÍTÁSOK ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI KONTROLLJA

2.1. A teljes tartózkodás két évtizede – egy csendes kitérővel

Az Alkotmánybíróság csak működésének negyedik évében szembesült az alkotmánymódosítások alkotmánybírósági felülvizsgálhatóságának problémájával, azonban egy korai döntésében már megjelent az alkotmányi szabályok kollíziójából fakadó nehézségekkel találkozott. Ez – a politikai döntés elvénel már bemutatott – 23/1990. (X. 31.) AB határozat volt, amelyben a testület az Alkotmány 8. § (2)

módosításokat illetően a megerősítő népszavazást az alkotmány is előírhatja. Eltekintve tehát attól – a jogforrási hierarchiát semmibe vevő – nézettől, hogy egy törvény biztosít lehetőséget az alkotmány tartalmának meghatározására (*sic!*), láthatjuk, hogy a kötelező megerősítő népszavazás jogrendszerünk része volt. Méltatlan, de előre látható sors várt e normára: minthogy az alkotmány hasonló szabályt nem tartalmazott, a *lex superior derogat legi priori* elv alapján – és természetesen új alkotmány híján – holt maradt valamennyi betűje, s a jelenleg hatályos népszavazási törvény pedig formálisan is kiiktatta a jogrendszerből.

⁶⁹⁹ BIHARI Mihály: *Az alkotmányozó hatalomról*. In TAKÁCS Imre (szerk.): *Az alkotmányozás jogi kérdései: A linzi Johannes Kepler Egyetem és a budapesti Eötvös Loránd Tudományegyetem szimpóziuma* (Budapest, 1995. július 6–7.) ELTE Eötvös, Budapest, 1995. 225–226. o.

bekezdése és az 54. § (1) bekezdése közti ellentmondás feloldására vállalkozott, tehát magát az Alkotmányt is vizsgálat alá vonta, s egyik normájának a másikkal szembeni alkalmazási elsőbbsége mellett foglalt állást. Ilyen, összeütköző alkotmányi szabályok okozta mérlegelési helyzetbe azóta sem került a testület, azonban az Alaptörvény negyedik módosítása felveti ennek lehetőségét. Mielőtt azonban ezt megvizsgáljuk, tekintsük át az alkotmánymódosítások felülvizsgálatával kapcsolatos alkotmánybíróági gyakorlatot, amely az alkotmányellenes alkotmánymódosítások kategóriáján keresztül roppant szoros összefüggést mutat az alkotmányi szabályok kollíziójával is: az alkotmánymódosítások alkotmánybíróági kontrollja ugyanis azt kívánja megakadályozni, hogy az alkotmány szövegével össze nem egyeztethető normák váljanak az alkotmány részévé.

Rögtön az első – egyébként 1994-ben közzétett – alkotmánymódosításokkal kapcsolatos döntésében kialakította azt az érvelését a testület, amelyet egy kivételt leszámítva változatlanul követett 2011-ig. Az álláspont lényege az alkotmánymódosítások felülvizsgálatától való teljes elzárkózás volt. Ezt „Az Alkotmány 32/A. § (1)–(2) bekezdése és az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § (1) bekezdés b) és c) pontja szerint az Alkotmánybíróság hatásköre a törvénybe vagy az alacsonyabb szintű jogforrásba foglalt jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének vagy nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára terjed ki. Az Alkotmánybíróság nem semmisítheti meg [...] az Alkotmány egyetlen rendelkezését sem. Ha valamely rendelkezést az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata az Alkotmány előírásai közé iktatott, az az Alkotmány részévé vált, fogalmilag sem lehet annak alkotmányellenességét megállapítani.”⁷⁰⁰ Bár a testület nem fejtette ki részletesebben ezen álláspontjának tartalmát, benne rejlik az is, hogy csak a szabályszerűen – tehát az országgyűlési képviselők kétharmada által – elfogadott alkotmánymódosítás válik az alkotmány részévé, s ezáltal mentessé a normakontrolltól, *a contrario* a nem

⁷⁰⁰ 293/B/1994. AB végzés.

szabályszerű alkotmánymódosítások nem válnak az Alkotmány részévé. Mivel a konkrét ügyben az alkotmánymódosítási eljárással kapcsolatos eljárási szabályszegés nem merült fel, a testület nem foglalkozott ezzel az eshetőséggel és következményeivel.

A 23/1994. (IV. 29.) AB határozatban a testület szó szerint megismételte a 293/B/1994. AB végzésben szereplő álláspontját, ami azért különösen érdekes, mert ebben az Alkotmánybíróság felismerte az Országgyűlés – az akkor még gyakorlattá nem váló – „praktikus alkotmányozását”. Az ügy alapja a 3/1990. (III. 9.) AB határozat volt, amely alkotmányellenessé nyilvánította azt, hogy szavazás napján külföldön tartózkodó választópolgárok nem adhatták le voksukat. Ahelyett azonban, hogy az Országgyűlés törvénymódosítással lehetővé tette volna a külföldön történő szavazást, inkább az Alkotmány módosította úgy, hogy az aktív választójog gyakorlását csak Magyarországon tartózkodás esetére biztosította.⁷⁰¹ A 23/1994. (IV. 29.) AB határozatban *expressis verbis* mondta ki a testület, hogy az Alkotmány egyetlen szabályát sem vizsgálhatja felül.

A legrészletesebb indokolását az alkotmánymódosítások felülvizsgálatától való elzárkózásnak az 1260/B/1997. AB határozatban olvashatjuk, amely visszautasította egy alkotmánymódosítást hatályba léptető rendelkezés vizsgálatát, annak a hatályba léptetett alkotmánymódosítással való szoros összefüggés miatt: „...ezt is jelentené, hogy az alkotmányvédelemre intézményesített Alkotmánybíróság alkotmányos jogkörét túllépve, az alkotmányozó hatalom jogkörét venné át, a felülvizsgálat során az Alkotmány rendelkezéseit nem csupán értelmezné, hanem szükségszerűen minősítené.” A testület tehát hatalommegosztási kérdésként kezelte az alkotmánymódosítások felülvizsgálatát, amely kétségtől logikus és minden szempontból védhető álláspont volt: ha az Alkotmánybíróság is az alkotmányozó hatalom által tételezett, akkor mint felsőbb szintű aktusokat, az alkotmányozó hatalom megnyilvánulásait – az alkotmányt és annak módosításait – nem vizsgálhatja.

⁷⁰¹ Részletesebben lásd: 23/1994. (IV. 29.) AB határozat, Indokolás 2. pont.

A határozatban azonban a testület érdemben vizsgálta az adott alkotmánymódosító törvény két rendelkezését. A megtámadott alkotmánymódosító törvény ugyanis az Országgyűlés és a helyi önkormányzati képviselő-testületek megbízási idejét változtatta meg, amelynek nyomán – „átmeneti rendelkezéseként” – azt is kimondta, hogy 1998-ban az országgyűlési képviselők általános választását májusban, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választását pedig októberben kell megtartani. Ahogyan az alkotmánymódosító törvény hatályba léptető klauzulája, úgy ez az „átmeneti rendelkezés” sem épült be az Alkotmány szövegébe. Az Alkotmánybíróság azonban úgy találta, hogy az „átmeneti rendelkezések” nem állnak olyan szoros kapcsolatban az Alkotmánnyal, mint egy hatályba léptető norma, így az Alkotmány „végrehajtását szolgáló olyan törvényi rendelkezéseknek” minősítette azokat, amelyek alkotmányossági vizsgálat tárgyát képezhetik.⁷⁰² Bár az érdemi vizsgálat eredménye elutasítás lett, mérföldkövet jelentett a határozat abban, hogy az alkotmányozó hatalom megnyilvánulása, egy alkotmánymódosítás rendelkezései között különbséget tett a testület, sőt bizonyos rangsort állított fel:

- az Alkotmány részévé váló normák, amelyek nem vizsgálhatók az Alkotmánybíróság által;
- az Alkotmány részévé nem váló hatályba léptető rendelkezések, amelyek az Alkotmány szövegéhez való szoros kapcsolódásuk miatt nem lehetnek normakontroll tárgyai;
- az Alkotmány részévé nem váló „átmeneti rendelkezések”, amelyek csak távolibb kapcsolatban állnak az Alkotmánnyal, így az Alkotmánybíróság által érdemben vizsgálhatók.

Az Alkotmánybíróság tehát már 1997-ben vállalkozott arra, hogy egy alkotmánymódosító törvény rendelkezéseit szelektálja. Ezen válogatás azonban elkerülhetetlenül tartalmi vizsgálatot is jelentett: nem a korábban már említett elfogadással kapcsolatos követel-

⁷⁰² Lásd: 1260/B/1997. AB határozat, Indokolás.

mények – például abszolút minősített többségű elfogadás megléte – volt a vizsgálat tárgya, hanem az alkotmánymódosításba foglalt normák jellege. E jelleg pusztán formai szempontból nem azonosítható, ehhez tartalmi vizsgálat szükségeltetik: mi épül be az Alkotmány szövegébe, mi nem; a be nem épülő rendelkezések közül mi áll szoros kapcsolatban az alkotmányszöveggel, mi csak távolibban? A határozat indokolása nem tér ki ezen elmozdulás jelentőségére, azonban fontosságát jelzi, hogy mintegy másfél évtizeddel későbbi 45/2012. (XII. 29.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában STUMPF István a beépülési parancs – és ekképpen a kvázi-tartalmi felülvizsgálat alapjának – első megjelenési formáját fedezte fel az 1997-es határozatban: „...*az Alkotmánybíróság egy alkotmánymódosító törvény átmeneti rendelkezéseit – mivel azok nem váltak az Alkotmány részévé – érdemi alkotmányossági felülvizsgálatnak vetette alá, s ennek alapján utasította el az indítványt.*”⁷⁰³

Az Alkotmánybíróság számos döntése⁷⁰⁴ érintette még az alkotmánymódosítások és/vagy alkotmányi rendelkezések alkotmányos-

⁷⁰³ 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Stumpf István párhuzamos indokolása 167. bekezdés.

⁷⁰⁴ További, alkotmánymódosítások és alkotmányi rendelkezések vizsgálatával kapcsolatos döntések:

46/1994. (X. 21.) AB határozat, Indokolás II. 4. pont: alkotmányi rendelkezés alkotmányossági vizsgálatának tilalma;

1338/E/1996. AB végzés (az alkotmány vonatkozásában jogalkotói mulasztás nem állapítható meg);

942/B/1997. AB határozat, Indokolás III/2. pont: az alkotmány vonatkozásában jogalkotói mulasztás nem állapítható meg;

963/E/1998. AB határozat, Indokolás III/4.3. pont: az alkotmány vonatkozásában jogalkotói mulasztás nem állapítható meg;

290/B/2002. AB határozat, Indokolás III/1.2. pont: az Alkotmányon belüli vélt vagy valós ellentmondás feloldására az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre;

14/2003. (IV. 9.) AB végzés: Alkotmányba foglalt népszavazási kérdés – EU-csatlakozás – hitelesítésére az Alkotmánybíróság hatásköre nem terjed ki;

613/B/2004. AB végzés: alkotmánymódosítás megakadályozása nem alkotmánybírósági hatáskör;

247/B/2007. AB végzés: alkotmányi rendelkezés alkotmányosságának megállapítására az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre;

sági felülvizsgálatának kérdéskörét, azonban a testület azokban is következetesen elzárkózott ezek kontrolljától, az 1260/B/1997. AB határozatban rejlő, a tartalmi vizsgálat határait feszegető – sőt át-lépő – megoldás ismételt alkalmazásától tartózkodott a testület.

2.2. A közjogi érvénytelenség vizsgálatának elismerése

Az alkotmánymódosítások felülvizsgálatának „tartózkodó” megközelítése egészen addig volt tartható, amíg az Alkotmánybíróságnak nem kellett szembesülnie a felülalkotmányozás jelenségével. Erre először a 61/2011. (VII. 12.) AB határozatban reagált. „[A]z Alkotmánybírósághoz számos olyan indítvány érkezett, amely az Alkotmány módosításáról szóló 2010. évi CXIX. törvény alkotmányellenességének vizsgálatát kérte. Ez volt az az alkotmánymódosítás, amely immár a második szövegváltozatban fogalmazta meg a kötelezettség-megállapítás visszamenőleges lehetőségét, illetve – a közpénzügyi tárgyú törvényeket e körből kivéve – korlátozta az Alkotmánybíróság alkotmányossági felülvizsgálatra vonatkozó hatáskörét.”⁷⁰⁵ A megtámadott alkotmánymódosítással az Országgyűlés a 184/2010. (X. 28.) AB határozat által megsemmisített, 98%-os különadóról szóló törvény lényegi rendelkezéseit emelte az Alkotmányba, kikerülve ezzel az Alkotmánybíróság szűrőjét.

Az alkotmányellenes alkotmánymódosítások veszélyét és a felülalkotmányozás jelenségét a testület is felismerte:⁷⁰⁶ „Az alkot-

1180/I/2006. AB elnöki végzés: alkotmányi rendelkezés alkotmányosságának megállapítására az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre;

283/I/2007 AB elnöki végzés: az alkotmány vonatkozásában jogalkotói mulasztás nem állapítható meg;

296/B/2010. AB határozat: Indokolás III/2. pont: az Alkotmányon belüli vélt vagy valós ellentmondás feloldására az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre.

⁷⁰⁵ DRINÓCZI Tímea: *Gondolatok az Alkotmánybíróság 61/2011. (VII. 12.) AB határozatával kapcsolatban*. In JURA 2012/1. 37. o.

⁷⁰⁶ 61/2011. (VII. 12.) AB határozat Indokolás IV/1. pontja konkrétan utal arra, hogy a vizsgált alkotmánymódosítás tartalma ellentétes a 184/2010. (X. 28.) AB határozattal.

mánymódosítások esetlegesen tartalmi, a jogállamot érintő sérelmeket is felvethetnek. Az Alkotmány sorozatos, aktuálpolitikai érdekek és célok megvalósítása, elérése érdekében történő módosítása rendkívül aggályos a demokratikus jogállam követelményei, különösen az alkotmányos jogrend stabilitása, kiszámíthatósága, a széleskörű társadalmi legitimitás, az alkotmányos jogrendszerbe ellentmondásmentesen történő beépülése szempontjából. Az Alkotmánybíróság az aktuálpolitikai szempontokat azonban nem vizsgálhatja.”⁷⁰⁷ Ennek ellenére inkább csak finomította addigi gyakorlatát – azt is kizárólag elvi szinten –, semmint érdemben szembefordult azzal. Ez a „finomhangolás” az alkotmánymódosítások közjogi érvénytelenségének vizsgálhatóságának elismerésében öltött testet: „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem zárható ki az Alkotmánybíróság hatásköre az alkotmányi rendelkezéseknek a közjogi érvénytelenség szempontjából való felülvizsgálatára, hiszen a törvény- vagy akár alkotmányellenesen létrejött, a közjogi érvénytelenségben szenvedő jogszabályok semmisnek, vagyis olyanak tekintendők, mintha azok létre sem jöttek volna.”⁷⁰⁸ Ezt nem tartom hatáskörbővítésnek, mivel az Alkotmánybíróság ezzel nem mondott mást, mint azt, hogy fenntartja magának a jogot az arról való meggyőződésre, hogy az alkotmánymódosító aktusban foglalt rendelkezés ténylegesen az alkotmányozó akarata-e. Ezt pedig onnan tudhatja meg, hogy az alkotmánymódosítási eljárás szabályainak betartását vizsgálja. Az ügy tárgyát képező alkotmánymódosítás elfogadására irányuló eljárás esetében egyébként azt állapította meg a testület, hogy az a vonatkozó alaki jogi előírásoknak megfelelt.

Az alkotmányellenes alkotmánymódosításokkal szembeni fellépés céljából az Alkotmánybíróság megvizsgálta azt, hogy azonosíthat-e alkotmány feletti normákat, amelyeket mint mérce alkalmazhat az Alkotmány új tartalmával szemben. Így kitért a láthatatlan alkotmány, illetve a nemzetközi jog *ius cogens* normái valamint alapelvei, és az ún. általánosan elfogadott jogelvek, továbbá a Ma-

⁷⁰⁷ 61/2011. (VII. 12.) AB határozat Indokolás V/1. pont.

⁷⁰⁸ 61/2011. (VII. 12.) AB határozat Indokolás V/1. pont.

gyarországot kötő nemzetközi szerződések kötőerejére, de csak az azokban foglalt, az államot kötelező szabályok megsértésétől való tartózkodás kötelezettségét mondta ki. Ugyancsak kitér a többségi indokolás az alkotmánymódosítások felülvizsgálhatóságára és az alkotmánybíróságok vonatkozó hatásköreire és gyakorlatára más államokban, amely nemzetközi összehasonlításból arra a következtetésre jut, hogy kifejezett hatáskör hiányában nem vállalkozhat az alkotmánymódosítások felülvizsgálatára. Ez ugyanis a hatalommegosztás egyensúlyának felborításához vezetne: „Az Alkotmánybíróság hatalmának is vannak azonban, és kell is, hogy legyenek határai és korlátai. Az Alkotmánybíróság nem válhat »taláros« kormányzati hatalommá, sem »taláros« törvényhozóvá, még kevésbé »taláros« alkotmányozó hatalommá.”⁷⁰⁹

A határozat éles kritika tárgyává vált:⁷¹⁰ elsősorban az indokolás következetlenségeit,⁷¹¹ illetve a rendelkező rész és az indokolás közti koherencia hiányát⁷¹² veti fel a szakirodalom. Találkozhatunk az érvelés hibás alapokra való felépítésében rejlő kifogással is: „Álláspontunk szerint a határozat egyik lényeges problémája, hogy a hatalommegosztási problematikát tartotta meghatározónak. Ehelyett azonban a vizsgálat fő szempontjai közé kellett volna emelni, hogy milyen fogalmi elemekkel rendelkezik egy alkotmány. A döntő kérdés tehát az, hogy mi az »alkotmány«, amelyet az alkotmánybíróságnak védenie kell, és nem pedig az, hogy az Alkotmánybíróság rendelkezik-e ilyen hatáskörrel.”⁷¹³

⁷⁰⁹ 61/2011. (VII. 12.) AB határozat Indokolás V/4. pont.

⁷¹⁰ Maga a testület is roppant megosztott volt, amit jól mutat, hogy a határozathoz Bragyo András, Kiss László és Lévy Miklós különvéleményt, Holló András, Kovács Péter és Stumpf István pedig párhuzamos indokolást fűzött. Kovács Péter párhuzamos indokolásához Bihari Mihály csatlakozott, míg Stumpf Istvánéhoz Paczolay Péter.

⁷¹¹ BLUTMAN László: Az Alkotmánybíróság és az alkotmány feletti normák: könnyű liaison elkötelezettség nélkül? In Közjogi Szemle 2011/4. 1–11. o.

⁷¹² DRINÓCZI Tímea: Gondolatok az Alkotmánybíróság 61/2011. (VII. 12.) AB határozatával kapcsolatban. In JURA 2012/1. 37–46. o.

⁷¹³ CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: Egy alkotmány margójára. Alkotmányelméleti és értelmezési kérdések az Alaptörvényről. Gondolat, Budapest, 2013. 60–61. o.

2.3. Elmozdulás az Alaptörvény-módosítások tartalmi felülvizsgálata felé

A 2011. április 25-én kihirdetett Alaptörvény Záró Rendelkezők 2. pontja értelmében „az Alaptörvényt az Országgyűlés az 1949. évi XX. törvény 19. § (3) bekezdés a) pontja és 24. § (3) bekezdése alapján fogadja el.” A 3. pont pedig kimondta, hogy „Az ezen Alaptörvényhez kapcsolódó átmeneti rendelkezéseket az Országgyűlés a 2. pont szerinti eljárásban, külön fogadja el.” Ez utóbbinak az Országgyűlés 2011. december 31. napján tett eleget, amely nyomán megszületett a Magyarország Alaptörvényének Átmeneti Rendelkezői (2011. XII. 31.) című dokumentum.⁷¹⁴ Megjelenésétől kezdve többen vitatták azt, hogy az Alaptörvénynek megfelelő formában és tartalommal fogadta volna el az Ár.-t, ezért azt alapvetően két irányból is kritizálták.

Egyrészt az Ár. önlegitimációjának problémájára hívta fel a figyelmet, amelynek alapját annak 31. cikk (2) bekezdése jelentette. Ez kimondta, hogy az „Átmeneti rendelkezéseket az Országgyűlés a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 19. § (3) bekezdés a) pontja és 24. § (3) bekezdése alapján, Magyarország Alaptörvénye Záró rendelkezések rész 3. pontjára tekintettel fogadja el. Az Átmeneti rendelkezések az Alaptörvény részét képezik.” Így LÁPOSSY Attila és SZAJBÉLY Katalin szerint az Alaptörvény Záró rendelkezések 2. és 3. pontjainak együttes értelmezéséből „pusztán az következik, hogy »a 2. pont szerinti eljárásban«, azaz kétharmados szavazataránnyal kell elfogadni az átmeneti rendelkezéseket, nem pedig alkotmányozói hatáskörben”.⁷¹⁵ CSINK Lóránt és FRÖHLICH Johanna három lehetséges megoldást vázolt az Alaptörvény és Ár. viszonyára – (1) az Ár. az Alaptörvény részét képezi, (2) az Ár. nem képezi az Alaptörvény részét, de azzal azonos jogforrási szintű szabály, (3)

⁷¹⁴ Továbbiakban: Ár.

⁷¹⁵ LÁPOSSY Attila – SZAJBÉLY Katalin: Az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezőinek alkotmányosságáról. In Közjogi Szemle 2012/2. 2. o.

az Ár. nem képezi az Alaptörvény részét, és annál alacsonyabb szinten áll a jogforrási hierarchiában –, de az (1) lehetőség kizárása mellett a (2) és (3) megoldások mindegyikét védhetőnek tartották.⁷¹⁶

Az Ár.-ral kapcsolatos észrevételek másik irányát a tartalmi kifogások jelentették: az Ár. ugyanis nemcsak olyan szabályokat tartalmazott, amelyek a közfelfogás szerint az alkotmányváltással járó kérdések rendezéséhez szükségesek. LÁPOSSY és SZAJBÉLY szerint az Ár. „rendelkezései átmeneti jellegük tekintetében a következőképpen csoportosíthatók:

1. az Alaptörvény hatálybalépéséhez kapcsolódó, valóban átmeneti rendelkezések,
2. bizonyos szempontból átmeneti, azonban nem az Alaptörvény hatálybalépéshez, végrehajtásához köthető rendelkezések,
3. egyértelműen nem átmeneti jellegű rendelkezések.”⁷¹⁷

Ehhez hasonlóan CSINK és FRÖHLICH is arra mutatott rá, hogy az Ár. „tételes jogi rendelkezéseinek egy része valóban az Alaptörvény hatályba lépéséhez kötődő, átmeneti rendelkezéseket tartalmaz, más rendelkezései azonban nem következnek az Alaptörvényből. Ezek közé tartozik például a kommunista diktatúra vezetői nyugdíjának csökkentése (1. cikk), a Nemzeti Emlékezet Bizottságának felállítása (3. cikk) vagy az egyházi státus feltételeinek körülírása (21. cikk).”⁷¹⁸

Az Ár. jellegéről folytatott tudományos vitával párhuzamosan az Alapvető Jogok Biztosa indítványt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, kérve elsődlegesen az Ár. megsemmisítését, másodlagosan az Ár. egyes rendelkezéseinek megsemmisítését. Az ombudsmán indítvány részletesen indokolta azt, hogy az Alkotmánybíróság hatásköre kiterjed az Ár. megsemmisítésére, elsősorban az Ár. önlegi-

⁷¹⁶ CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: *Egy alkotmány margójára. Alkotmányelméleti és értelmezési kérdések az Alaptörvényről*. Gondolat, Budapest, 2013. 146–155. o.

⁷¹⁷ LÁPOSSY Attila – SZAJBÉLY Katalin: *Az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseinek alkotmányosságáról*. In *Közjogi Szemle* 2012/2. 4. o.

⁷¹⁸ CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: *Egy alkotmány margójára. Alkotmányelméleti és értelmezési kérdések az Alaptörvényről*. Gondolat, Budapest, 2013. 144. o.

timációjára hivatkozva. Miután az Alkotmánybíróság az indítványt befogadta, az Országgyűlés elfogadta az Alaptörvény első módosítását (2012. június 18.), amelynek 1. cikk (1) bekezdése az Alaptörvény Záró Rendelkezéseit egy 5. ponttal egészítette ki, amely szerint: „A 3. pont szerint elfogadott Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései (2011. december 31.) az Alaptörvény részét képezi.” Úgy tűnt tehát, hogy az Országgyűlés ezzel kihúzza az ombudsmani érvelés alól a talajt, hiszen az Ár. önlegitimáló jellegét megszüntette. Ennek ellenére az Alapvető Jogok Biztosa csak az Ár. egészének megsemmisítésére irányuló indítványát vonta vissza, másodlagos kérelmét fenntartotta, s ki is egészítette. Azért tekintette az Ár.-t továbbra is „alaptörvény-ellenesnek, mert álláspontja szerint:

- a) az Ár. sérti a jogállamiság elvét, értelmezési problémákat okozhat, veszélyezteti a jogrendszer egységét és működőképességét;
- b) az Ár. több helyen – az elnevezésével ellentétben – nem átmeneti jellegű szabályokat tartalmaz;
- c) a jogállamiság, az ennek részét képező jobbiztonság szempontjából problémás az Ár. bizonytalan státusza, jogrendszerbeli helye;
- d) gondot okoz, hogy az Ár. – túllépve az Alaptörvény felhatalmazásán – önmagát az Alaptörvény részének minősíti, ezzel kívánja elkerülni azt, hogy a benne foglalt rendelkezések tartalmi szempontból összevethetők legyenek az Alaptörvény garanciális rendelkezéseivel,
- e) súlyos veszélyeket rejthet magában az, ha az Ár. felhatalmazása alapján megalkotott törvények magával az Alaptörvénnyel, annak alapjogi szabályaival kerülnének ellentmondásba.”⁷¹⁹

Az Alkotmánybíróság a 45/2012. (XII. 29.) számú határozatával az ombudsmani indítványt megalapozottnak találta. A nagy jelentőségű határozat – amelynek kidolgozása BIHARI Mihály előadó alkotmánybíró nevéhez fűződik – fő alkotmányjogi kérdése az volt, hogy képezheti-e alkotmánybíróági eljárás tárgyát, nevezetesen az

⁷¹⁹ 45/2012. (XII. 29.) AB határozat Indokolás I/3. pont.

Alaptörvény része-e. Az ebben a kérdésben való negatív állásfoglalást követően ugyanis már csak a „klasszikus” normakontroll állt a testület előtt: az Ár. rendelkezéseinek Alaptörvényhez mérése.

Az Alkotmánybíróság hatáskörének vizsgálatakor először áttekintette addigi, alkotmánymódosítások felülvizsgálatával kapcsolatos gyakorlatát, külön elemezve a 61/2011. (XII. 13.) AB határozat megállapítását, az alkotmánymódosító törvény közjogi érvényességének vizsgálhatóságát. Ugyanakkor leszögezte, hogy az Alaptörvény és módosításának tartalmi vizsgálatától elzárkózik.⁷²⁰ A kérdés tehát az maradt: az Alaptörvény része-e az Ár. Az Ár. jogforrási helyzetének meghatározása körében a testület először annak anyagi jogforrását vizsgálta, amellyel kapcsolatban megállapította, hogy az Ár.-t az Országgyűlés alkotmányozó hatalomként fogadta el.⁷²¹

Az Ár. alaki jogforrási jellegével kapcsolatban a határozat leszögezi, hogy az az Alaptörvény módosítása azért nem lehet, mert nem az S) cikkben előírt, az Alaptörvény módosítására irányadó eljárás keretében fogadták el. Figyelemre méltó, hogy a testület nem tulajdonított annak jelentőséget, hogy az Alaptörvény Záró Rendelkezések 5. pontjának köszönhetően az Aár. megszűnt kizárólag öndefiníálónak, önlegitimálónak lenni. Ennek oka, hogy az Alaptörvény kizárólag a ténylegesen átmeneti rendelkezések megalkotására adott felhatalmazást: „Az Alkotmánybíróság szerint az Ár. tartalmilag és időben is túllépett ezen a felhatalmazáson, mivel olyan »vegyes tárgyú« jogszabály, amely nem átmeneti rendelkezéseket is tartalmaz. Ez utóbbi rendelkezések az alaptörvényi felhatalmazás kereteinek a túllépésével kerültek megalkotásra és nem inkorporálódtak az Alaptörvénybe, ezért nem tekinthetők az Alaptörvény módosításának. A felhatalmazás keretein belül maradó átmeneti rendelkezések szintén nem az Alaptörvényt módosító szabályok, mivel ezek a felhatalmazásnak megfelelően »átmeneti«”, és nem az Alaptörvénybe inkorporálódott rendelkezések, nem az Alaptörvény módosítását vagy kiegészítését, hanem

⁷²⁰ 45/2012. (XII. 29.) AB határozat Indokolás III/2. pont.

⁷²¹ 45/2012. (XII. 29.) AB határozat Indokolás III/3.2. pont.

annak végrehajtását, az Alkotmányból az Alaptörvénybe történő átmenetet biztosítják.”⁷²² Ezzel mintha az 1260/B/1997. AB határozatban megfogalmazottak ébredtek volna fel Csapkérósika-álmukból: az Alkotmánybíróságnak válogatnia kell az alaptörvény-módosítások rendelkezései közül aszerint, hogy

- az Alaptörvény szabályozási tárgykörébe tartoznak-e,
- ha igen, koherensen beépülnek-e az Alaptörvény szövegébe.

E válogatást azonban csak úgy tudja megtenni a testület, ha az alaptörvény-módosítás tartalmát is górcső alá veszi, nem csak az eljárást.

Miután az Alkotmánybíróság kizárta az Ár. alaptörvény-módosítási formáját, más jogforrás-típusba igyekezett azt besorolni: „Az Ár. az Alaptörvénytől különálló, önálló dokumentumba foglalt, »külön« megalkotott jogszabály, amely szövegszerűen nem inkorporálódott az Alaptörvénybe. [...] Összefoglalva az Ár. jellemzőit, megállapítható, hogy az Ár. nem helyezhető el az Alaptörvény által felsorolt jogszabályok között, nem határozható meg egyértelműen a jogforrási rendszerben elfoglalt helye. Az Alaptörvény T) cikke és ez alapján a hatályos jogforrási rendszer nem ismeri az »alaptörvény-erejű törvény« kategóriáját, ilyen alaki jogforrást nem tartalmaz. Az Ár. megtöri az Alaptörvény egyetlen és egységes voltát, mert külön elfogadott, önálló dokumentumban megjelenő jogszabály, amely nem inkorporálódott az Alaptörvénybe, ugyanakkor »öndefiníciója« [Ár. 31. cikk (2) bekezdés] és az Alaptörvény meghatározása értelmében [Alaptörvény Záró rendelkezések 5. pont] alaptörvényi alaki jogforrásként kíván érvényesülni. A fentiekből az Alkotmánybíróság álláspontja szerint egyrészt az következik, hogy az Ár.-nak nincs meg a helye a jogforrási rendszerben, jogforrási szempontból »a közjogi senkiföldjén« áll.”⁷²³

A fenti megállapítás következménye a jogbiztonság, és azon keresztül a jogállamiság sérelme: „Az alkotmányozói akarat nem jelenhet meg vegyes tárgyú, bizonytalan jogforrási szintű jogszabályban. [...] [J]

⁷²² 45/2012. (XII. 29.) AB határozat Indokolás III/3.3.2. pont.

⁷²³ 45/2012. (XII. 29.) AB határozat Indokolás III/3.4. pont.

ogállami követelmény az, hogy bármely időpontban egyértelműen meghatározható legyen a hatályos Alaptörvény terjedelme és tartalma. [...] Az »alkotmányos egyértelműség« hiányát az is fokozza, hogy az Ár. további, később elfogadott módosításai is további vitára adnak okot, vita tárgya lehet, hogy ezek az Alaptörvény részeivé válnak-e.⁷²⁴ Ez utóbbi tételt a testület plasztikus hasonlatokkal is megerősítette: »Az Ár. a jelenlegi formájában egyfajta »nyitott kapu« vagy »csúszda törvény«, illetve az »Alkotmánybíróság hatáskörét elvonó törvény«.⁷²⁵ Nyitott kapu, hiszen az Ár. módosítására nincs egyértelmű szabály az Alaptörvényben⁷²⁶, hiszen ezáltal az Alaptörvény módosítására irányadó eljárásen kívül is – nyitott ajtón – kerülhetnének normák az Alaptörvénybe. Az Alkotmánybíróság hatáskörét elvonó törvény pedig az Aár. azért, mert a felülalkotmányozás gyakorlata számára valamilyen „szemérmesebb” utat próbált nyitni úgy, hogy saját módosításait az Alaptörvény módosításainak tekintve azokat az alkotmánybírósági kontroll alól mentesíteni igyekezett.

A határozat legrészletesebb értelmezését SZENTE Zoltán tollából olvashatjuk, aki annak részletes bemutatásán túl megjelöli *ratio decidendi*-jét is: „A határozat az S) cikkből, az R) cikk (1) bekezdéséből és a posztambulumból levezetve az Alaptörvény egységének, más szóval az alkotmány integritásának elvi alapján áll.”⁷²⁷ Ebből levezet több követelményt, amelyek az alkotmányozó hatalmat kötik. Ilyenek:

- Az Alaptörvényt kizárólag csak az általa meghatározott eljárás szerint lehet módosítani.
- Nem emelhetők alkotmányos rangra olyan rendelkezések, amelyek nem kerülnek beépítésre az Alaptörvény egységes szövegébe.

⁷²⁴ 45/2012. (XII. 29.) AB határozat Indokolás III/3.4. pont.

⁷²⁵ 45/2012. (XII. 29.) AB határozat Indokolás III/3.3. pont.

⁷²⁶ Egyébként az Ár. módosítására a határozat kihirdetéséig sor került az Alaptörvény második módosításával. Az Országgyűlés tehát az Ár.-t a Záró rendelkezések 3. pontja alapján fogadta el, de módosítására már az S) cikk alapján kerített sort.

⁷²⁷ SZENTE Zoltán: Az Alkotmánybíróság döntése Magyarország Alaptörvényének Átmeneti rendelkezései alkotmányosságáról. In Jogesetek Magyarázata 2013/2. 16. o.

- A jogalkotásra szóló felhatalmazás kereteinek betartása lényeges eljárási szabály, akkor is, ha a felhatalmazást maga az Alaptörvény adja, s akkor is, ha annak címzettje maga az alkotmányozó hatalom.⁷²⁸

Az már, hogy a lényeges eljárási szabályok megsértése esetén az Alkotmánybíróság az adott Alaptörvény-módosítást megsemmisítheti, a 61/2011. (XII. 13.) határozatból következik. SZENTE arra is rámutat, hogy *„amíg a határozat továbbra is hitet tesz amellett, hogy az Alkotmánybíróság tartalmilag nem vizsgálhatja felül az alkotmányozó hatalom megnyilvánulásait, több olyan követelményt is megállapít, amelyek korlátozzák az alkotmányozó hatalmat. Ilyen korlátot jelent például [...] az a tartalmi feltétel, hogy »[a]z alkotmányozó hatalom [...] kizárólag az Alaptörvény szabályozási tárgykörébe tartozó, alkotmányos jelentőségű tárgyakat emelhet be az Alaptörvénybe«”*.⁷²⁹ Így tehát, az átmenetiség követelményeinek vizsgálatakor, a formai szempontú vizsgálat „köpenye alatt csempészte vissza” gyakorlatába az Alkotmánybíróság az alaptörvény-módosítások – szűk körű, de mégiscsak – tartalmi vizsgálhatóságát.

Az alaptörvény-módosítások formai és tartalmi felülvizsgálata közti Rubicon – rejtett – átlépése az Országgyűlés alkotmányozó hatalmára, tehát autonómiájára veszélyes alkotmánybírósági gyakorlat megszilárdulása irányába mutatott, amelyre – aligha meglepő módon – Alaptörvény-módosítással válaszolt a parlament: az Alaptörvény negyedik módosítása – amint arra már kitértünk – az

⁷²⁸ SZENTE Zoltán: Az Alkotmánybíróság döntése Magyarország Alaptörvényének Átmeneti rendelkezései alkotmányosságáról. In Jogesetek Magyarázata 2013/2. 16. o.

⁷²⁹ SZENTE Zoltán: Az Alkotmánybíróság döntése Magyarország Alaptörvényének Átmeneti rendelkezései alkotmányosságáról. In Jogesetek Magyarázata 2013/2. 19. o. Ezzel szemben CHRONOWSKI Nóra nem tekinti úgy, hogy az Alkotmánybíróság áttévedt volna a tartalmi felülvizsgálat terrénumára: „Az Alkotmánybíróság az Átmeneti rendelkezései tartalmának alkotmányosságát nem vizsgálta, a részleges közjogi érvénytelenség kimondására formai szempontú vizsgálat alapján került sor.” CHRONOWSKI Nóra: Alaptörvény-ellenes, ami nem alkotmányos. In Közjogi Szemle 2013/1. 66. o.

Alkotmánybíróság hatáskörét az Alaptörvény módosításaival kapcsolatban a formai kritériumok vizsgálatára szorította. Más okból, de az Alaptörvény negyedik módosítása is az Alkotmánybíróság elé került, amely ügyben született határozat ismételten – másfél éven belül immár harmadszorra – új megvilágításba helyezte az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság hatásköreit.

2.4. Visszatérés a formai szempontú felülvizsgálathoz

Az Alkotmánybíróság elé az Alapvető Jogok Biztosának indítványára került az Alaptörvény negyedik módosításának ügye. Az ombudsman a negyedik alaptörvény-módosítással kapott hatáskörével élve kezdeményezett utólagos normakontrollt, ugyanis a módosítás részleges Alaptörvény-ellenességét észlelte. Az indítvány két részre bontható, a biztos első felében az ombudsman formai alkotmányellenességre – az Alaptörvény B) cikkének megsértésére hivatkozva – kérte a negyedik Alaptörvény-módosítás részleges megsemmisítését, míg a második részben arra figyelemmel kért normakontrollt, hogy a módosítás több pontja ellentétes az Alaptörvény egyéb rendelkezéseivel, így a módosítás ezen részei koherenzia zavart idéznek elő, amely nem egyeztethető össze az Alaptörvény egységességének követelményével.

A testület az indítványt befogadta, és az ügy érdemében a következő határozatot hozta: „Az Alkotmánybíróság a Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.) [...] közjogi érvénytelenség miatti alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.”⁷³⁰

A határozatot az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 2012. április 1-től – azaz a negyedik Alaptörvény-módosítás normáinak beépülését követően – hatályos változatára alapította. Tette ezt annak ellenére, hogy ez lett volna az utolsó alkalom, amikor az Alap-

⁷³⁰ 12/2013. (V. 24.) AB határozat rendelkező rész.

törvény-módosítások tartalmi vizsgálatára még kifejezetten *contra constitutionem* határozathozatal nélkül vállalkozhatott volna a testület. A testület döntése érthető volt amiatt, hogy az ombudsman indítványozási joga is a negyedik módosításon alapult,⁷³¹ abból a szempontból azonban teljesen logikátlan volt, hogy a módosító aktust éppen az az által kialakított normarendszerhez mérte: a kérdés valójában az lett volna, hogy a negyedik módosítás előtti Alaptörvénynek a módosítás megfelelt-e. Érdekes, hogy a határozat ki sem tér ezen, az indítvány, illetve a határozat megalapozottságát érdemben befolyásoló körülményre, csak a párhuzamos indokolások és a különvélemények között találunk erre vonatkozó megállapításokat. Így KOVÁCS Péter párhuzamos indokolásában olvashatunk erre utalást,⁷³² továbbá BRAGYOVA András különvéleményében érvel úgy, hogy az ombudsmani indítványt vissza kellett volna utasítani: „Az indítvány nem alkalmas érdemi elbírálásra, mert az Alaptörvény negyedik módosításának érvényességét a negyedik módosítás, a módosított S) cikk (2) bekezdése – és a tartalmilag ezzel egyező cikk (2) bekezdés i) pontja, valamint 24. cikke – alapján vitatja. Ezzel viszont javíthatatlanul önellentmondó érvelést alkalmaz: ha, mint állítja, érvénytelen az Alaptörvény-módosítás, akkor érvénytelen szabályra nem alapozható jogi érv. Az indítvány szerint az Alaptörvény módosítása érvénytelen norma alapján lenne érvénytelen. Ez szerintem nem lehetséges. Bármely alkotmánymódosítás (Alaptörvény-módosítás) jogi érvényességének alapja csak a módosítás elfogadásakor érvényes alkotmány lehet. Az Alaptörvény negyedik módosításának érvényessége ezért az elfogadásakor hatályban volt Alaptörvény alapján (azé pedig az előzőén, és így

⁷³¹ Az ombudsman a negyedik Alaptörvény-módosítás által biztosított hatáskörében – Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdés d) pont – kezdeményezte a negyedik Alaptörvény-módosítás utólagos normakontroll keretében történő megsemmisítését.

⁷³² 12/2013. (V. 24.) AB határozat, Kovács Péter párhuzamos indokolása: „Ugyanakkor úgy látom, hogy teljesebb a kép, ha az Alaptörvény módosításának elfogadásakor és az annak alkotmánybírósági vizsgálata idején hatályos eljárási szabályok (és az azok alapján megállapított mércék) jobban elkülönülnek, ideértve a betartandó kötelezettséget, illetve az alkotmánybírósági felülvizsgálati jogkört.”

tovább) ítéltető meg. Ezért az indítványban felhozott érvek, függetlenül attól, hogy helyesek-e vagy sem, nem alkalmasak az Alaptörvény negyedik módosítása érvényességének vizsgálatára.”⁷³³ Nem az indítvány, hanem a határozat felől közelítette meg a problémát STUMPF István, amelyből az indítvány elutasítása helyett annak megalapozottságát vezette le: „Álláspontom szerint azonban egy Alaptörvény-módosítás nem határozhatja meg, hogy saját magának az Alaptörvénnyel való összhangját milyen szempontok alapján lehet felülvizsgálni. Egyrészt azért nem, mert ha ezt a mércét egy módosítás meghatározhatná, akkor még a formai szempontból nem megfelelő – így akár nem megfelelő eljárásban elfogadott – Alaptörvény-módosítás is kizárhatná saját felülvizsgálatának lehetőségét.”⁷³⁴

A többségi érvelés rámutat arra, hogy a negyedik alaptörvény-módosítás megalkotása során az Országgyűlés a HHSz.-nek megfelelően járt el, így az ombudsman indítványának első részét erre tekintettel utasította vissza.⁷³⁵ Az indokolás megjelöli azokat a feltételeket, amelyek megsértése esetén megállapítható az alaptörvény-módosítások formai alaptörvény-ellenessége: „Az alkotmány-módosító törvény közjogi érvényességének kritériumaiként előbb az Alkotmányban, illetve a jogalkotási törvényben, majd az Alaptörvényben lefektetett eljárási szabályok érvényesülését határozta meg, amennyiben

- az Alkotmányt, Alaptörvényt módosító törvényjavaslatot az arra jogosult nyújtotta be,
- a törvényjavaslatot az Országgyűlés bizottsági és plenáris ülésein – a Házszabály előírásainak megfelelően – megvitatták,
- az Országgyűlés megfelelő, kétharmados többséggel fogadta el, és kihirdetésére az eljárási szabályoknak megfelelően került sor [Vö. 61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 290, 317–319].”⁷³⁶ Meg kell jegyezni, hogy a formai ismérvek 61/2011. (VII. 13.) AB határozatban megállapításaira történő visszaveze-

⁷³³ 12/2013. (V. 24.) AB határozat Bragyova András különvéleménye.

⁷³⁴ 12/2013. (V. 24.) AB határozat Stumpf István különvéleménye.

⁷³⁵ 12/2013. (V. 24.) AB határozat 32. bekezdés.

⁷³⁶ 12/2013. (V. 24.) AB határozat 25–29. bekezdés.

tése azzal a hatással járt, hogy az Alkotmánybíróság az irányadó követelményeket az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdésében foglaltaknál tágabban határozta meg: ezek ugyanis az alkotmánybírósági vizsgálat szempontjait csak az Alaptörvényben foglalt eljárási követelményekre szűkítik.

A határozat *ratio decidendije*, hogy az „Alaptörvény azonban a közjogi érvénytelenségnek az Alkotmánybíróság által korábban meghatározott kritériumait egyértelműen (az eljárási követelmények betartásának felülvizsgálatára) szűkíti”.⁷³⁷ Az ombudsmani indítvány második részét már e döntés szellemében bírálta el a testület.

Az ombudsmani indítvány második részének érvelése szerint „az Alaptörvény módosítása akkor is vizsgálható, ha annak következtében belső ellentmondás keletkezik az Alaptörvényben. Az Alaptörvény koherenciája – állítja a biztos – tartalomsemleges kérdés. Az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdésének céljából egyértelműen következik – véli az indítványozó –, hogy az Alkotmánybíróság fellelphet az Alaptörvényen belüli kollízió feloldása érdekében, már csak azért is, mert egyfelől az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve, másfelől pedig az R) cikk (1) bekezdése értelmében az Alaptörvény egységes, zárt rendszerű alkotmány. Az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint az Alaptörvény egységét megbontó, belső ellentmondást keletkeztető módosítások nem épülnek be az Alaptörvénybe. Szerinte az Alaptörvény szövegének értelmezésével objektíve feltárható ellentmondások olyan közjogi érvénytelenséget jelentenek, amelyeknek felülvizsgálatára az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdése alapot ad. Mivel álláspontja szerint az Atmód4. támadott szabályai Alkotmányon belüli belső, elemi koherenciazavart idéznek elő, a korábbi alkotmánybírósági döntésekkel tartalmi értelemben ellentétes „felülalkotmányozást” eredményeznek, így közjogilag érvénytelenek. Az indítványozó tehát az Alaptörvény vélelmezett belső ellentmondásait értékeli úgy, hogy azok olyan feloldhatatlan ellentétet keletkeztetnek az egyes alaptörvényi rendelkezések között, ami

⁷³⁷ 12/2013. (V. 24.) AB határozat 30. bekezdés.

közjogi érvénytelenséghez vezet.”⁷³⁸ Az Alapvető Jogok Biztosának érvelésével a taláros testület nem értett egyet, mivel annak alapján nemcsak formai, hanem tartalmi felülvizsgálatot is el kéne végeznie, amely a többségi álláspont szerint összeegyeztethetetlen az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdésével, így az indítvány ezen részét az Alkotmánybíróság visszautasította.

Az indokolás végén találunk egy, az alkotmányozóval szemben támasztott alkotmányos követelményt is: „Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy ezekben és más, a jövőben megalkotandó jogszabályokban sem hagyhatók figyelmen kívül az alapvető jogok egymással összefüggő rendszeréből, az Alaptörvény E) és Q) cikkeiből adódó, a mindenkor törvényhozó és alkotmányozó hatalomra is kiterjedő korlátok, melyek az Európai Unió tagállami kötelezettségeiből, Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának biztosításából, illetve a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak elfogadásából következnek.”⁷³⁹ E megállapítás magva, hogy a magyar alkotmányozó hatalmat köti az uniós és a nemzetközi jog. Meglepően határozott kijelentés ez, hiszen a három jogrend egymáshoz való viszonya – konkrétan a nemzetközi jog és uniós jog nemzeti jogrend fölé rendeltsége – ilyen absztrakt szinten közel sem tekinthető egyértelműnek sem normatív értelemben, sem a gyakorlat, sem pedig a jogirodalom fórumain.⁷⁴⁰ Ráadásul az első fordulat valójában a jogszabályokra vonatkozik, legalábbis erre utal az „ezekben”⁷⁴¹ és más, a jövőben megalkotandó jogszabályokban” kitétel, azonban a mondat közepén szerepel, hogy

⁷³⁸ 12/2013. (V. 24.) AB határozat 41. bekezdés.

⁷³⁹ 12/2013. (V. 24.) AB határozat 46. bekezdés.

⁷⁴⁰ A probléma és a vonatkozó szakirodalom összefoglalásához lásd SÜLYOK Gábor: A nemzetközi jog és a belső jog viszonyának alaptörvényi szabályozása. In Jog-Állam-Politika 2012/1. 17-60. o.

⁷⁴¹ Az „ezekben” itt az előző bekezdésre utal, amely az Alaptörvény-módosítókat konkretizáló jogszabályokkal foglalkozott: „Az alkotmányozó e határozatokra reagálva döntött akként, hogy bizonyos kérdésekben az Alaptörvényt kiegészíti, pontosítja, ugyanakkor a részletszabályokat külön törvényekre, illetve intézkedési rendeletekre bízta.” 12/2013. (V. 24.) AB határozat 45. bekezdés utolsó mondat.

a fenti korlátok a mindenkori törvényhozó és alkotmányozó hatalomra is kiterjednek. Az alkotmányozó külső jogrendek általi kötöttségét a szakirodalom viszont inkább tagadja, mint elismeri: a külső jogrendek normáit befolyásoló, orientáló hatásának, de nem determinálónak tekinti.⁷⁴²

Ugyancsak figyelemre méltó az, hogy az Alkotmánybíróság a fenti alkotmányos követelmény megfogalmazása mellett nem tért ki arra, hogy a jövőben az annak való megfelelés vizsgálatára egyáltalán vállalkozik-e. Ha igen, akkor az alaptörvény-módosítások tartalmi vizsgálatát aligha tudja majd elkerülni, amivel ellentétes lenne a határozatban elfoglalt álláspontja. Ha pedig nem is készül a testület az alkotmányos követelmény betartását vizsgálni, akkor annak megfogalmazása nem volt több egy *lex imperfecta*-jellegű deklarációnál, amit viszont kár volt a határozatba foglalni. Azzal is adós maradt a testület, hogy – feltéve persze az alkotmányos követel-

⁷⁴² A külső jogrendek alkotmányozót kötő erejével kapcsolatos aggályokhoz lásd: „csak az Alkotmánybíróság által, és nem az alkotmányozó hatalom által azonosított, valamint az alkotmányon kívüli magasabb rendű mércék, ezen sajátosságuk miatt, csak érvényesítési elsőbbséggel, vagy értelmezési elsőbbséggel bírnak, így a hozzájuk kapcsolódó normakonfliktus nem lesz alkotmányellenes.” BLUTMAN László: Az Alkotmánybíróság és az alkotmány feletti normák: könnyű *liaison* elkötelezettség nélkül? In Közjogi Szemle 2011/4. 4. o. Hasonlóan vélekedik SZENTE Zoltán is, aki szerint a nemzetközi egyezményekbe foglalt, a demokratikus jogállami közösségek által elismert és elfogadott alkotmányos értékek, alapelvek és alapvető demokratikus szabadságjogok, a *ius cogens* elvei „igen határozatlan fogalmak és értékek az alaptörvény-módosítások felülvizsgálatához, s az alkotmányozói hatalom feletti forrásuk – amely ráadásul az AB-t ruházná fel az érvényesítésükkel – aligha igazolható.” SZENTE Zoltán: Az Alkotmánybíróság döntése Magyarország Alaptörvényének Átmeneti rendelkezései alkotmányosságáról. In Jogesetek Magyarázata 2013/2. 21. o. 37. lábjegyzet. HALMAI Gábor az alkotmányozó hatalom korlátaival kapcsolatban említi a nemzetközi jogi sztenderdeket. Ennek két irányát különíti el: (1) a nemzetközi befolyás alatti alkotmányozást, amelyre válságba került államok – mint Bosznia Hercegovina, Kambodzsa és Afganisztán – vonatkozásában került sor. (2) A másik irányt az ENSZ hatásai jelentik, de megállapítja, hogy a „nemzetközi közösség ma még nem rendelkezik globális alkotmányos dokumentummal, legfeljebb a világ egyik-másik régiójában beszélhetünk transznacionális standardok növekvő hatásáról a nemzeti alkotmányozásra, alkotmányértelmezésre.” HALMAI Gábor: Alkotmányjog – Emberi Jogok – Globalizáció. Az alkotmányos eszmék migrációja. L'Harmattan, Budapest, 2013. 22–29. o.

ményben foglaltak vizsgálatát – mi lenne annak a következménye, ha megállapítaná azt, hogy egy alaptörvény-módosítás a nemzetközi vagy az uniós jogrend előírását megsérti: meglegedne ennek jelzésével, vagy felhívna az Országgyűlést a jogrendek közti ellentmondás feloldására, esetleg meg is semmisítené azt.

2.5. Az Alkotmánybíróság alaptörvény-értelmezési maximájától az immanens örökkévalósági klauzuláig

A 12/2013. (V. 24.) AB határozatban testület felhívta a figyelmet arra, hogy a „megalkotandó külön jogszabályok alkotmányosságáról – mint minden hasonló esetben, erre irányuló indítvány alapján, hatáskörében eljárva – az Alkotmánybíróság dönteni fog. Eljárása során el fogja végezni a vonatkozó – régi és módosított, illetve újonnan beiktatott – alaptörvényi rendelkezések értelmezését. Ennek során »az alkotmány-értelmezésre általában irányadó szabályokat kell követni, vagyis egyetlen szabálynak sem lehet olyan tartalmat tulajdonítani, amellyel egy másik kiüresedhetne. Az Alaptörvény zárt, ellentmondásmentes rendszer. [...] Ugyanazon alkotmányi rendelkezésre vonatkozóan az értelmezés súlypontja eltérő lehet, de az értelmezéseknek ellentmondásmentes rendszert kell képezniük. [...] Az Alaptörvény szabályait is csak egymásra tekintettel lehet és kell értelmezni« [33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [94]].”⁷⁴³ Az alkotmányértelmezéssel kapcsolatos, saját maga által támasztott követelménynek – azaz annak, hogy az Alaptörvény rendelkezéseinek egymást ki nem üresítő értelmezést társítson –, álláspontom szerint az Alkotmánybíróság nem lesz képes megfelelni.

Egyrészt azért, mert olyan módosításokat hajtott végre a negyedik Alaptörvény-módosítás az alkotmányszövegen, amelyek szöges ellentétben állnak az Alaptörvény módosítással nem érintett részeivel, ezért az „összehangoló értelmezés” tulajdonképpen elkép-

⁷⁴³ 12/2013. (V. 24.) AB határozat 47. bekezdés.

zelhetetlen. Ezzel ellentétes álláspontot vezethetünk le BLUTMAN László gondolataiból. BLUTMAN – még a 61/2011. (XII. 13.) AB határozattal kapcsolatban, de a negyedik és későbbi Alaptörvény-módosításokra is alkalmazható módon – úgy érvel, hogy egy „vertikálisan tagolatlan (hierarchia nélküli) alkotmányos normarendszerben az alkotmánymódosítások csak látszólag kerülhetnének konfliktusba más alkotmányi szabályokkal. Az alkotmánymódosítással az új normák a régi normákkal azonos szinten lépnek be a rendszerbe és tartalmi korlát híján nem konfliktusban álló normaként, hanem kivételként, vagy új értelmezésként jelennének meg egyes, korábban megállapított alkotmányi szabályokkal, normatartalmakkal való viszonyukban”.⁷⁴⁴

Ezzel, a módosításokat *lex specialis*nek tekintő véleménnyel kapcsolatban arról sem feledkezhethetünk meg, hogy elképzelhető olyan módosítás, amely alapelv alóli kivételképzéssel magát az alapelvet is értelmetlenné teszi: ARATÓ András már idézett példájával élve, ha az alkotmány Magyarországot köztársaságnak tételezi, de egy módosítása a Habsburgok trónigényét elismerné, a két rendelkezés nem lenne értelmezhető főszabály-kivétel viszonyában, hiszen kizárják egymást. Életszerűbb példával megvilágítva: ha a jogállamiság elve magában foglalja a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát, akkor ez alól nem tűrhet meg semmilyen kivételképzést anélkül, hogy az elvet ne adná fel, hiszen attól jogállam egy jogállam, hogy kivételesen sem enged a jogállami követelményekből.⁷⁴⁵ Hasonló következtetésre jut a negyedik és ötödik alaptörvény-módosítást részletesen elemző tanulmányában VÖRÖS Imre is, aki szerint valamely alapjog lényeges tartalmának alkotmány általi korlátozása „az alapjogot tulajdonképpen rendeltetésétől fosztja meg”⁷⁴⁶ és ezért „arra a következte-

⁷⁴⁴ BLUTMAN László: Az Alkotmánybíróság és az alkotmány feletti normák: könnyű *liaison* elkötelezettség nélkül? In Közjogi Szemle 2011/4. 3. o.

⁷⁴⁵ Vö. Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés és U) cikk (1), (5)–(8) bekezdések.

⁷⁴⁶ VÖRÖS Imre: Vázlat az alapvető jogok természetéről az Alaptörvény negyedik és ötödik módosítása után. In Fundamentum 2013/3. 62. o.

tésre lehet jutni, hogy a magában az alkotmányban korlátozott alapvető jog nem alapvető jog.”⁷⁴⁷

Itt érdemes megvizsgálnunk a *lex posterior derogat legi priori* elv alkalmazhatóságát: eszerint az sem jelent problémát, ha egy módosító norma ellentétes egy, már az alkotmány részét képező normával, még akkor sem, ha azok kizárják egymást, hiszen az újabb szabály a régebbit úgyis lerontja. A *lex posterior* elvének alkalmazhatósága mellett szól, hogy azzal találkozhattunk az alkotmánybíróvási gyakorlatban: a 23/1990. (X. 31.) AB határozat az egymásnak ellentmondó alkotmányi rendelkezések [54. § (1) bekezdés és 8. § (2) bekezdés] közti ellentmondást tulajdonképpen a *lex posterior*-elvvel oldotta fel.

E jogértelmezési segédelvek alkalmazásának következményeivel is számolnunk kell: lehet, hogy segítségükkel logikailag feloldhatóvá válnak az alapelvek és az azokat lerontó alkotmánymódosítások közti ellentmondások, de mindkét értelmezési segédelv az alapelvek védelme helyett kiszolgáltatja azokat. Eltérően érvel VÖRÖS Imre, aki szerint a közjog területén a *lex specialis derogat legi generali* elvet meg kell fordítani, s abból *lex generalis derogat legi speciali* elvet kreálván arra lehet jutni, hogy valamely alapjogok általános deklarációja rontja le az az alól alkotmányi szinten megfogalmazott kivételt. Ugyanakkor hangsúlyozandó az is, hogy VÖRÖS érvelése magában foglalja az alkotmányi normák közti hierarchia létét is,⁷⁴⁸ amely azonban – a lentebb megfogalmazottak szerint – aligha igazolható a magyar Alaptörvény, illetve alkotmánybíráskodás vonatkozásában.

⁷⁴⁷ VÖRÖS Imre: Vázlat az alapvető jogok természetéről az Alaptörvény negyedik és ötödik módosítása után. In *Fundamentum* 2013/3. 63. o.

⁷⁴⁸ „Az alkotmányok szabályai közötti tehát hierarchikus szempontból differenciálni kell. Ennek egyik szempontja lehet – éppen az alkotmányon belüli alkotmányellenesség, az Alaptörvény egymásnak ellentmondó (akár későbbi módosításokkal bevezetett) rendelkezései közötti ellentmondás feloldása érdekében – a *lex generalis derogat legi speciali* elvének érvényre juttatása. Így pl. a jogállamiság követelményét, vagy az emberi méltóság alapvető jogát semmilyen speciális szabály, még akár az Alaptörvénybe felvett kivétel sem ronthatja le.” VÖRÖS Imre: Vázlat az alapvető jogok természetéről az Alaptörvény negyedik és ötödik módosítása után. In *Fundamentum* 2013/3. 64. o.

Azt sem feledhetjük továbbá, hogy – eltekintve az alkotmányosság kiszolgáltatottságának problémájától és kizárólag az Alkotmánybíróság fent bemutatott, még az ellentmondó alkotmányi rendelkezéseket is összehangolni törekvő alkotmányértelmezési maximájára koncentrálna –, hogy VÖRÖS Imre megoldása is az alkotmányi normák közti választásra szorítja az Alkotmánybíróságot: „*el kell dönteni, hogy [alkotmányon belüli – E. Cs.] kollízió esetén melyik szabálynak kell elsőbbséget biztosítania egy másiknak*”.⁷⁴⁹ Ha tehát ezt az érvelési utat választaná a testület, akkor az szintén az egyik alkotmányi előírás kiüresítését eredményezné, így pedig saját értelmezési követelményét nem tudná teljesíteni a testület.

Amennyiben az Alkotmánybíróság nem kíván a – „klasszikus” értelemben vett – *lex specialis* és *lex posterior* elvek alkalmazásából következő eredményre jutni, vagy alkalmazásukat egyéb okból mellőzi, más módon kell megkísérelnie az összebékíthetetlen normák összebékítését. Meglátásom szerint erre két lehetősége kínálkozik: vagy az, hogy az egymásnak ellentmondó normák egyikét negligálja érvelésében,⁷⁵⁰ vagy olyan értelmezést rendel egyik, esetleg mindkét kollízióval érintett normához, amely annak/azok nyelvtani értelmezésével ellentétes. Amint annak meghatározására vállalkozna az Alkotmánybíróság, hogy az egymásnak ellentmondó alaptörvényi normák közül melyik nyelvtani értelmezése a helyes, vagy arról, hogy melyik normát veszi figyelembe döntéséhez, ezt a normát kimondottan vagy kimondatlanul, de a másik fölé rendelné.

Az Alaptörvény rendelkezései között az alkotmányozó hatalom nem alakított ki hierarchiát. Ennek rendszerinti módja az ún. örök-

⁷⁴⁹ VÖRÖS Imre: Vázlat az alapvető jogok természetéről az Alaptörvény negyedik és ötödik módosítása után. In *Fundamentum* 2013/3. 64. o.

⁷⁵⁰ Egyáltalán nem példa nélküli egy-egy releváns alkotmányi norma negligálása, figyelmen kívül hagyása az alkotmánybírósági érvelésben. Pont a 45/2012. (XII. 29.) AB határozat elemzésében mutat rá SZENTE Zoltán arra, hogy a különvélemények több esetben figyelmen kívül hagyták az Alaptörvény azon rendelkezését, amely nem illet érvelésük logikájába. lásd: SZENTE Zoltán: Az Alkotmánybíróság döntése Magyarország Alaptörvényének Átmeneti rendelkezései alkotmányosságáról. In *Jogesetek Magyarázata* 2/2013. 19. o.

kévalósági klauzulák alkalmazása, ahogyan arra már rámutattunk az alkotmánystabilizálás eszközeinek vizsgálatakor. Az alkotmányokban tételezett – vagy más néven formális, vagy explicit – örökkévalósági klauzulák mellett azonban léteznek az alkotmánymódosítások szabályszerűségét vizsgáló szerv által „felismert” szabályok is, amelyeket materiális vagy implicit örökkévalósági klauzuláknak nevezünk.⁷⁵¹ Amennyiben tehát az Alkotmánybíróság hierarchiát vélne fölfedezni az Alaptörvény normái között – kifejezett alaptörvényi felhatalmazás hiányában – implicit örökkévalósági klauzulát fogalmazna meg. Erre egyébként már több külföldi alkotmánybíróság vagy legfelsőbb bíróság vállalkozott⁷⁵², de a leghíresebb az indiai legfelsőbb bíróság vonatkozó gyakorlata, amely szakítva az alkotmánymódosítások tartalmi felülvizsgálatától tartózkodó gyakorlatával, 1967-től kezdve mintegy másfél évtizeden keresztül viaskodott a parlamenttel. E „közjogi háború” – amelyet olyan események jellemeztek, mint a bíróság hatáskörének az alkotmánymódosítások vizsgálatával való csökkentése, amelyet tartalmazó alkotmánymódosítást a legfelsőbb bíróság megsemmisített – legfontosabb eredménye a „*basic structure*” elv kidolgozása volt az 1973-as *Kesavananda*-ügyben. Az elv szerint az alkotmány alapvető szerkezetét az alkotmánymódosítások nem sérthetik. E megállapítást azonban alkotmányi felhatalmazás nélkül ismerte fel a bíróság, ahogyan az

⁷⁵¹ FRÖHLICH Johanna: Az örökkévalósági klauzulák dilemmája. In DRINÓCZI Tímea – JAKAB András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011*. Pázmány Press (PPKE-JÁK, PTE-ÁJK, Szent István Társulat), Budapest, 2013. II. kötet 31–32. o.

⁷⁵² Peru, Kirgizisztán, Srí Lanka, Banglades, Nepál, Törökország alkotmánybírósága, vagy legfelsőbb bírósága járt el így. Németországban ugyan az Alaptörvény tételezte az örökkévalósági klauzulát, de annak védelmére az Alkotmánybíróság saját magának talált hatáskört. Lásd HALMAI Gábor: *Alkotmányjog – Emberi Jogok – Globalizáció. Az alkotmányos eszmék migrációja*. L'Harmattan, Budapest, 2013. 31–47. o.

alkotmánymódosítások megsemmisítését is erre a „feltalált” hatás-körre alapozta a testület.⁷⁵³

„Az indiai példa tapasztalata tehát, hogy az alkotmány szövegére vissza nem vezethető, később az erre vonatkozó kifejezett alkotmányi tiltás ellenére a legfelső bíróság levezetett örökkévalósági klauzulák alapján érte el alkotmánymódosítások érvénytelenítését.”⁷⁵⁴ Ilyen immanens örökkévalósági klauzulát elvileg – láthatjuk, akár kifejezett tilalom ellenére – a magyar Alkotmánybíróság is felismerhet, még a negyedik alap törvény-módosítást követően is. Ennek okára a legjobban a realista jogfelfogás mutat rá: a jog az, amit a bíróság alkalmaz. Jerome FRANK nyomán állapítja meg SZIGETI Péter és TAKÁCS Péter, hogy a „tényleges jog a bíró szabad, kötetlen döntése, amely a norma objektív tartalmától független intuíció eredménye”.⁷⁵⁵ Ez a tétel az alkotmány-jog absztrakt normái az erga omnes hatályú és megfellebbezhetetlen alkotmánybírósági határozatok viszonylatában még inkább igaznak bizonyul. Ahogyan az alkotmányértelmezési monopólium hatására Charles Evans HUGHES találóan rámutat: „Köt bennünket az Alkotmány, de hogy mi az Alkotmány, azt a bírák mondják meg.”⁷⁵⁶ Ameny-

⁷⁵³ Az indiai gyakorlathoz lásd HALMAI Gábor: *Alkotmányjog – Emberi Jogok – Globalizáció. Az alkotmányos eszmék migrációja*. L'Harmattan, Budapest, 2013. 39–41. o.; FRÖHLICH Johanna: *Az örökkévalósági klauzulák dilemmája*. In DRINÓCZI Tímea – JAKAB András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011*. Pázmány Press (PPKE-JÁK, PTE-ÁJK, Szent István Társulat), Budapest, 2013. II. kötet 39–40. o.; DRINÓCZI Tímea: *Gondolatok az Alkotmánybíróság 61/2011. (VII. 12.) AB határozatával kapcsolatban*. In JURA 1/2012. 42. o.

⁷⁵⁴ FRÖHLICH Johanna: *Az örökkévalósági klauzulák dilemmája*. In DRINÓCZI Tímea – JAKAB András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011*. Pázmány Press (PPKE-JÁK, PTE-ÁJK, Szent István Társulat), Budapest, 2013. II. kötet 40. o.

⁷⁵⁵ SZIGETI Péter – TAKÁCS Péter: *Jogelméleti és jogfilozófiai irányzatok*. In SZIGETI Péter – TAKÁCS Péter: *A jogállamiság jogelmélete*. Napvilág, Budapest, 2004. 64. o.

⁷⁵⁶ Az idézet forrása: SZENTE Zoltán: *Érvelés és értelmezés az alkotmányjogban*. Dialóg-Campus, Budapest–Pécs, 2013. 191. o. A teljes idézet PATYI András fordításában: „Egy Alkotmány alá tartozunk, viszont az Alkotmány az, amit a bírák mondanak róla, és [ezért] a bíróságok az Alkotmányból fakadó szabadságunk és tulajdonunk védelmezői.” PATYI András: *A jogállamiság*. In CSERNY Ákos (szerk.): *Alkotmányjog*. Nemzeti Köszolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013. 29. o.

nyiben az Alkotmánybíróság élne az Alaptörvény szövegétől történni ilyen szintű elszakadás lehetőségével – amely a jelenlegi helyzet szerint alaptörvény-ellenes is lenne – az a 45/2012. (XII. 29.) AB határozat „taláros alkotmányozó testületének” képét festené elénk.

Visszatérve pedig az Alkotmánybíróság alaptörvény-értelmezési hatásköre elé támasztott követelményeihez – alaptörvényi rendelkezésének kiüresítése általános tilalma és az ellentmondás-mentesség biztosításához – megállapíthatjuk, hogy azokat egyszerre aligha képes biztosítani a testület akkor, ha két alaptörvényi rendelkezés nyilvánvalóan ellentétes egymással:

- A *lex specialis* és a *lex posterior* elvei pont azáltal képesek az alaptörvénybeli ellentmondások feloldására, hogy az egyik rendelkezésnek alkalmazási elsőbbséget biztosítanak. Ez értelemszerűen a másik rendelkezés kiüresítéséhez vezet.
- Ugyancsak erre jut az Alkotmánybíróság, ha érvelésében az egyik normát nem veszi figyelembe.
- Az utolsó felvázolt lehetőség pedig, amikor az Alkotmánybíróság az Alaptörvény szövegétől elszakadó értelmezéssel biztosítaná az ellentmondó rendelkezések közti összhangot, azzal járna, hogy az Alkotmánybíróság *quasi*-alkotmányozói pozícióba kerülne.

2.6. Megállapítások

- Az alkotmánymódosítások alkotmánybírósági felülvizsgálatának terjedelme fordítottan arányos az Országgyűlés autonómiájának terjedelmével, így fontos kérdés, hogy az Alkotmánybíróság miként viszonyul e lehetőséghez.
- Az alkotmánybírósági gyakorlat több érára osztható az alkotmánymódosítások felülvizsgálatára való vállalkozásának szempontjából:
 - 1990 és 1994 között a testület nem döntött ilyen kérdésben, de a 23/1990. (X. 31.) AB határozatban alkotmányi rendelkezések közti kollíziót feloldotta.

- 1994 és 2011 között, a 23/1994. (IV. 29.) AB végzés közzétételétől az Alkotmánybíróság teljesen elzárkózott az alkotmánymódosítások felülvizsgálatától, kivéve az 1260/B/1997. AB határozatot, amely az alkotmánymódosítások tartalmi vizsgálatát villantotta fel, azonban e határozat megoldását nem követte a testület más döntéseiben.
- 2011 júliusa és 2012 decembere között az alkotmánymódosítások formai szempontú felülvizsgálatának létjogosultságát elismerte az Alkotmánybíróság a 61/2011. (VII. 12.) AB határozatban, de ilyen vizsgálatot nem végzett el.
- 2012 decemberétől 2013 májusáig a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatot tekinthetjük irányadónak. Ezzel az Alkotmánybíróság – fenntartva a 61/2011. (VII. 12.) AB határozatban kialakított álláspontját a formai szempontú vizsgálatról – rejtetten tartalmi szempontból is értékelte a formálisan Alaptörvény-módosításnak számító Aár.-t.
- 2013 májusában a 12/2013. (V. 24.) AB határozat – az Alaptörvény negyedik módosításának hatására – visszatért a 61/2011. (VII. 12.) AB határozat elveihez, s az alkotmánymódosítások vizsgálatára csak formai szempontból vállalkozik. Az Alaptörvény – azóta elfogadott – ötödik módosításával a testület nem foglalkozott.
- A negyedik Alaptörvény-módosítás hatálybalépésével az Alaptörvény részévé vált normák jelentős része ellentmond az Alaptörvény egyéb szabályainak. Az egymásnak ellentmondó normák összehangoló értelmezésére az Alkotmánybíróság csak a kollízióval érintett egyik rendelkezés kiüresítésével vagy a szövegtől elszakadó értelmezéssel lehet képes.
- A területre vonatkozó nemzetközi gyakorlat alapján megállapítható, hogy erre vonatkozó kifejezett alkotmányi tilalom ellenére is – elvileg – tartalmi szempontból is vizsgálhatja az Alkotmánybíróság az Alaptörvény módosításait, alkotmányértelmezési monopóliumának és döntésének *erga omnes* hatályának köszönhetően. Ezzel azonban alkotmányozó hatalommá lépne elő.

IV. ÖSSZEGZÉS

E műben arra tettem kísérletet, hogy igazoljam DE LOLME bevezetőben ismertetett, a parlament korlátlan hatalmára utaló tételét a magyar Országgyűlés viszonylatában is. Ehhez a parlamenti jog területén eddig mellőzött, csak a jogrendszer általános vizsgálatára használt aktustant alkalmaztam. Erre azért került sor, mert e módszer segítségével valamennyi, Országgyűléshez kötődő szerv és – parlamenthez kötődő minőségében eljáró – személy valamennyi jogi hatás kiváltására alkalmas tevékenységét és döntését vizsgálat tárgyává tudtam tenni, valamint ezek logikus csoportosítását el tudtam végezni.

Mivel az Országgyűlés autonómiájának kizárólag jogi szempontú vizsgálatára vállalkoztam, az országgyűlési aktusokat abból a szempontból vizsgáltam, hogy velük szemben milyen jogi kontrollmechanizmus vehető igénybe. E jogi kontrollmechanizmusok létét a következő csoportosításban végeztem el: vannak-e olyan alanyai a parlamenti jognak, amelyek aktusaival szemben éppen kibocsátójukra tekintettel nem vehető igénybe jogorvoslat. A második lépést az aktusok formája szerinti vizsgálat jelentette. A sok döntés-, s még több tevékenységtípus, amely az Országgyűlés működésével kapcsolatba hozható, azt indokolta, hogy az aktusokat további osztályozásnak vessek alá. Ehhez elsősorban az aktusok kötelező erejét, s a kötelező aktusokon belül az egyedi vagy normatív jelleget vettem alapul. A harmadik körben – mintegy átmenetet képezve a formai és tartalmi vizsgálódás között, s az egyedi-normatív distinkcióból levonható következtetések kiterjesztése érdekében – azt vettem

górcső alá, hogy milyen jogi következménnyel számolhat akkor az Országgyűlés, ha egyedi rendelkezést foglal normatív aktusba; azaz a „jogalkotói hatalmával való visszaélésben” milyen jogi keretek közé szorítja az Alkotmánybíróság. Az utolsó etapban a parlamenti aktusok jogi kötöttségét vizsgáltam. Ennek keretében megkülönböztettem az alkotmányjog, más jogágak, továbbá az uniós és a nemzetközi jogrendek parlamenti aktusokat determináló képességét. Ezt a kérdést egyrészt az e jogágak s jogrendek által megfogalmazott legfontosabb követelmények, másrészt e követelmények kikényszerítésének lehetősége szempontjából közelítettem meg.

A parlamenti autonómia e szokatlan szempontú tanulmányozása segítségével nyert megállapításokat és konklúziókat az alábbiak szerint összegezhetjük:

Az országgyűlési aktusok alanyaival kapcsolatban megállapítható, hogy a plenáris ülés és a parlamenti bizottságok polgári jogi felelősség terhe nélkül tevékenykedhetnek, mivel esetlegesen jogsértő aktusukkal szembeni fellépés perképesységük hiánya miatt kizárt. Ugyancsak nem lehet megállapítani e szervek jogsértő aktusait szavazatukkal támogató képviselők felelősségét a jogsértő aktus elfogadásáért. A felelősség-átzállás vagy mögöttes felelősség egyaránt kizárt polgári, büntető és közjogi felelősség vonatkozásában. Az immunitás szabályai csak szűk körben védik a képviselőt a büntetőjogi felelősségre vonástól. A legjelentősebb aggályt a feleletmentesség területiális felfogása jelenti, amely csak az Országházban elkövetett képviselői cselekményeknek biztosítja a teljes szabálysértési és részleges büntetőjogi kontroll alóli mentességet.

A legtöbb parlamenti aktus formája miatt nem vizsgálható felül jogi szempontból:

- A szokásjogi aktusok a Jat. szerint „más jogi eszköznek” minősülnek, amelyek jogszabállyal és közjogi szervezetszabályozó eszközzel nem lehetnek ellentétesek. Ugyanakkor nincs olyan szerv, amelynek lenne hatásköre ezek vizsgálatára, esetleges megsemmisítésére, ha mégis sértenék e jogforrásokat. Az Alkotmánybíróság az élő jog-doktrínán keresztül – tulajdon-

képpen hatáskörtágítással – lépett fel ilyen „jogforrásokkal” szemben.

- Az egyedi országgyűlési határozatok nehezen különíthetők el a normatívaktól, s az idevágó alkotmánybíróági gyakorlat is ingadozó. Az Alkotmánybíróság a legtöbbször a határozat céljának, a rendelkezéseivel érintett jogalanyok körének, a határozatban lévő magatartási szabályok jellegének vagy időbeli kiterjedésének eseti vizsgálata alapján állapította meg, hogy a vizsgált országgyűlési határozat normatív vagy konkrét aktusnak minősül-e.
- Az egyedi országgyűlési határozatokkal szemben nincs helye jogi kontrollmechanizmus lefolytatásának. Ez különösen aggályos a személyzeti döntéseknél, amelyeknél az Országgyűlés könnyen negligálhatja a kinevezési feltételeket, vagy sértheti meg a mandátummegszüntetés szabályait.
- Az Országgyűlés hatáskörébe tartozó mandátummegszüntetési eljárások között jelentős eltérések figyelhetünk meg a kezdeményezők körében, sőt – az alapvető jogok biztosa esetében – még a minősített többségű döntéshozatal alól is található kivétel.
- Azáltal, hogy a miniszterelnök megbízatása megszüntethető összeférhetetlenségének, valamint a megválasztásához szükséges feltételek hiányának akár valós alap nélküli kimondásával, a Kormány iránti bizalom hiányának destruktív kifejezésére is mód nyílik anélkül, hogy a képviselők elveszítenék mandátumukat.
- A házszabályreform bizonyos ülésvezetési, fegyelmi és rendészeti fegyelmi és rendészeti aktusokkal szemben egy belső parlamenti kontrollmechanizmust hívott életre. A Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottsághoz, illetve a plénumhoz fordulás lehetősége azonban nem minősül jogorvoslatnak, hiszen e „fellebbviteli fórumok” személyi összetételük nem alkalmasak ezen aktusok *jogszerűségének* megítélésére.
- Az ülésvezetési aktusokkal, illetve más olyan parlamenti jogi aktusokkal szemben, amellyel jogi kontroll – jogorvoslat – nem biztosított, alkotmányjogi panasz sem vehető igénybe.

- A házelnök egyedi rendészeti döntéseinek – így például az országgyűlési épületekbe történő belépés megtagadásának – még jogi formáját sem határozza meg a jog, ennél fogva ezzel szemben jogorvoslat sem vehető igénybe.
- A deklaratív aktus – így a politikai nyilatkozat – esetlegesen személyiségi jogokat sérthet, azonban az Országgyűlés és szervei képességeinek hiányában ezekkel szemben nem lehet fellépni.
- A döntés-előkészítő aktusok – irományok – szintén felülvizsgálhatatlanok jogi szempontból. A vizsgálóbizottsági jelentésekkel – mint talán a legneuralgikusabb döntés-előkészítő aktustípussal – szemben az Ogytv. *expressis verbis* kizárja a jogi kontrolleszközök minden formáját.

Az Országgyűlés több alkalommal törvényben szabályozott egyedi kérdéseket. Ezzel kapcsolatban megállapítottuk a következőket:

- Az Alkotmánybíróság akkor találta alkotmányellenesnek az egyedi rendelkezések törvénybe vagy rendeletbe foglalását, ha ez a szabályozási technika alapjog – praktikusán a jogorvoslat-hoz való jog – sérelmét idézte elő.
- Az Alkotmánybíróság egyre megengedőbb az Országgyűlés politikai zsákmányszerző jogalkotásának, és ezen keresztül az egyedi rendelkezések törvénybe foglalhatóságának alkotmányossági minimumait tekintve.
- A „lex”-ekkel, a leplezetten egyedi esetre – tehát a címzett kör nyílt, de olyan szűk körű meghatározásával, amely az ismételt alkalmazását szinte teljesen kizárja – alkotott jogszabályok esetén az Alkotmánybíróság a jogalkotó szándékát vizsgálja. Ezzel összefüggésben a testület a jogalkotó hatalommal való visszaélésre hivatkozással semmisíthet meg ilyen törvényeket.

A parlamenti aktusok jogi kötöttségének hiánya még az egyébként kibocsátójuk és formájuk alapján felülvizsgálható aktusokkal szembeni jogi kontroll igénybevételének lehetőségét zárhatja ki, vagy szoríthatja nagyon szűk keretek közé:

- A politikai mérlegelés körébe eső aktusok felülvizsgálatától elzárkózik az Alkotmánybíróság. Ilyen aktusoknak minősülnek:
 - alkotmánymódosítások, kivéve azok eljárási szabályait;
 - a kegyelmi és semmisségi törvények, amennyiben nem sértik a hátrányos megkülönböztetés tilalmát;
 - a gazdaságpolitikai döntések, kivéve, ha az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal kerülnek összeütközésbe;
 - az állami tulajdon elidegenítését érintő döntéseket az Országgyűlés tulajdonosként hozza meg, ennél fogva e döntések korlátját csak a hátrányos megkülönböztetés tilalma jelenti;
 - a szervezetalakítási döntések, amelyek korlátját csak a szerzett jogok jelentik, amennyiben a módosítás a jog által már védett jogviszonyok lefolyásában idéz elő a jogalanyokra nézve kedvezőtlen változtatást;
 - a mentelmi jog felfüggesztése tárgyában hozott határozatok;
 - a képviselő összeférhetetlenségéről szóló határozat;
 - a képviselő megválasztásához szükséges feltételek fenn nem állásáról hozott országgyűlési határozat;
 - azok a határozatok, amelyekkel az Országgyűlés arról dönt, hogy egy képviselő több, mint egy éve nem vett részt a parlamenti munkában;
 - fegyelmi jogi határozatok;
 - egyes, a parlament működésére vonatkozó normák tartalma – beleértve a fegyelmi és rendészeti jog szabályozását;
 - bizonyos, az Országgyűlés belső szervezetalakításával kapcsolatos kérdések – ideértve a frakcióalakítás szabályait is;
 - a plenáris ülésen zárt ülés elrendelése.
- Az alaptörvény-ellenesen működő önkormányzati képviselő-testület feloszlataásáról döntő országgyűlési aktus politikai döntés-jellege nem ítéltető meg egyértelműen, azonban a probléma csak akkor merül fel, ha az Országgyűlés – eltérve eddigi,

egyetlen ügyben megnyilvánuló „gyakorlatától” – nem egyedi határozati, hanem törvényi formában dönt e kérdésben.

- Jogilag teljesen kötött országgyűlési aktust nem ismerünk. A kötelezően elfogadandó aktusok elfogadása a szabad mandátum miatt nem kikényszeríthető.
- Az Országgyűlés gazdaságpolitikai önállósága növekedett azáltal, hogy az Alkotmánybíróság hatásköréből kivonta a közpénzügyi tárgyú törvényeket, igaz, hogy az ez alóli kivételek tág értelmezésével a testület elszakadhat a hatáskörét korlátozó alaptörvényi korlátoktól.
- Az államadósság-szabályok az Országgyűlés költségvetési autonómiáját csökkentik, de a rugalmasan értelmezhető kivételek ezen előírások szigorát is lerontják – legalábbis elvileg.
- Gyakorlatilag az államadósság-szabályok betartása felett külön intézmény, a Költségvetési Tanács őrökdi, amely egy államadósság-szabályokat sértő költségvetési törvény elfogadását is képes megakadályozni.
- E hatáskörével a Költségvetési Tanács visszaélhet, döntésének ugyanis jogi korlátja nincs. Ez jelentős hatalmi tényezővé teszi e szervet.
- A Költségvetési Tanács hatáskörével történő visszaélése esetén az Országgyűlés alaptörvény-ellenes felosztatására is sor kerülhet, amely ellen érdemi politikai korlát sincs.
- Az országgyűlési autonómia valójában azoknál a döntéseknél sem törik meg, amelyek meghozatalában az Országgyűlés politikai döntéshozóból ellenőrizhető jogalkalmazóvá akarta szelídíteni saját magát (népszavazás elrendelésével és egyházak elismerésével kapcsolatos határozatok). Ennek oka egyfelől az alkotmánybíróági jogkövetkezmények kötöttsége – azaz az alkotmánybíróági jogalkotás tilalma –, másfelől az alkotmánybíróági vizsgálat szempontjainak korlátozottsága.
- Nem létező kategória a jogalkotással okozott kár, így az Országgyűlés polgári jogi felelőssége jogalkotási termékeinek tartalmáért nem állapítható meg.

- Úgy a nemzetközi, mint az uniós jog kötőerejét elvi szinten megkérdőjelezi azok érvényesíthetőségi nehézségei, valamint az a tény, hogy az Országgyűlés mint a „külpolitika ura” felmondhatja bármely nemzetközi szerződést, amelynek nyomán bármely, autonómiáját korlátozó nemzetközi kötelezettség – ide nem értve a nemzetközi *ius cogens* szabályait – alól mentesülhet. Ugyanakkor ennek jelentőségét tompítja az, hogy politikai szempontból vannak felmondhatatlan nemzetközi szerződések, amelyek közé sorolhatjuk az Európai Unióról szóló szerződést, az EUMSz.-t, az EJEE-t.
- Az uniós jog érvényesítésének számos eszközét ismerjük, ezek közül kiemelendő a kötelezettségzegési eljárás és a túlzottdeficit-eljárás. Ezek az országgyűlési autonómia korlátjaként jelentkeznek – például a T. Ház költségvetési szabadságát csökkenti a költségvetési hiány maximális mértékének meghatározása. Az uniós jog érvényesülését mindkét esetben pénzügyi szankció – praktikusán uniós támogatások felfüggesztése – biztosítja.
- A parlamenti jog – különösen az ülésvezetési és fegyelmi jogi aktusok vonatkozásában – EJEE-konformitását az EJEB vizsgálhatja, amelyre az EJEE 10. és 13. cikke alapján mutatkozik érdemi lehetőség.
- Az EJEB mint a parlamenti jog feletti jogi kontrollmechanizmus léte az EJEE 13. cikkében megfogalmazott hatékony jogorvoslathoz való jog jövőbeli érvényesíthetőségét feltételezi.
- Az EJEE 13. cikke szerinti hatékony jogorvoslathoz való jog követelményeinek a hatályos parlamenti jog nem felel meg. A parlamenti jog EJEE-konformmá alakítása érdemben szűkítené az Országgyűlés jogi szempontból felülvizsgálhatatlan aktusainak körét, ezáltal jelentősen visszaszorulna az Országgyűlés autonómiája is.
- A vizsgálóbizottsági jelentésekkel szemben a jogorvoslat *expressis verbis* kizárása, illetve azon parlamenti aktusok léte, amelyek alkalmasak polgári jogosultságok – tipikusan személyiségi jogok – megsértésére, és jelenleg nem peresíthetők a kibocsátó par-

lamenti szerv perképeségének hiánya miatt, elvileg ellentétes az EJEE 6. cikkével, azonban vonatkozó esetjog hiányában az EJEB esetleges jövőbeli döntésének iránya a széles mérlegelési jogot biztosító teszt miatt szinte megjósolhatatlan.

A fenti, terjedelmes felsorolásokból is az következik, hogy az Országgyűlés működése nagyfokú jogi autonómiát élvez: nagyon szűk azon parlamenti aktusok köre, amelyek mind kibocsátójuk, formájuk és tartalmuk alapján jogi jellegű kontroll tárgyai lehetnek. Az országgyűlési autonómia azonban egészen más megvilágításba kerül, ha az Alaptörvény-módosítások felülvizsgálatának lehetőségét is vizsgálódásunk körébe vonjuk.

Az Alaptörvény szerint 2012. január 1. napjától az Országgyűlés megszűnt legfőbb államhatalmi szervnek lenni, s mint más hatalmi ágak mellé rendelt entitás, betagozódik a hatalommegosztás rendszerébe. Ha röviden kellene megítélni e tételt, egyszerűen azt mondhatnánk, hogy nem volt sikeres az Alaptörvény megalkotóinak e törekvése. Ne feledjük azonban, hogy eleve nehéz feladatot vállalt magára az, aki a parlamenteket a többi hatalmi ág mellé próbálja rendezni. Amióta ugyanis a népszuverenitás elve szárba szökken a XVIII. században, az akkor már évezredek múlta visszatekintő hatalommegosztás elvével történő összebékítésre is igényt tartott. Azonban a ROUSSEAU-i „egyakaratú, cselekvő nép absztrakciója zavaró momentumként maradt meg a hatalom elválasztásának elve számára: a három montesquieu-i hatalom közül a törvényhozói fölött folytonosan ott lebegett az a többletérték, hogy nemcsak a három hatalom egyike, hanem mint képviseleti szerv, egyben a népszuverenitásnak is inkább letéteményese, mint a másik kettő”.⁷⁵⁷

⁷⁵⁷ BIBÓ István: Az államhatalmak elválasztása egykor és most. In BIBÓ István: Válogatott tanulmányok II. Kötet. Magvető, Budapest, 1990. 386–387. o. Hasonlóan érvel SÁRI János is: „Az intézmények radikalizálódásának fő »veszélye« persze a népképviseleti elv következetes érvényesítésének formájában vetődött fel. [...] ... a képviselet ugyanúgy visszaélhet a hatalmával, működése ugyanúgy zsarnoksággá fajulhat, mint

BIBÓ István szerint, akinek a fenti idézetet is köszönhetjük, a parlamenteket a népszuverenitás vértjétől az azoktól elkülönített alkotmányozó hatalommal igyekeztek megfosztani. Az Alaptörvény azonban erre kísérletet sem tett: az Alkotmány által az Országgyűléshez telepített alkotmánytörvény-alkotó hatalomból a parlament továbbra sem részeltet mást. Márpedig ha a „*parlament gyakorolja az alkotmányozó hatalmat, ez azt jelenti, hogy »a játékosok maguk szabják meg az eljövendő játék szabályait, amelyek szerint eldönthetik azt is, hogy kit engednek játszani«.*”⁷⁵⁸

A kizárólagosan országgyűlési hatáskörben tartott alaptörvény-alkotási és -módosítási jog azonban nem jelenti automatikusan azt, hogy a parlament alkotmányozó aktusai ne lehetnének – akár jogi szempontú – felülvizsgálat tárgyai. Az alkotmányalkotásra és -módosításra vonatkozó szabályok mellett ezért vizsgáltam az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlatát is, amely nagy kilengésekkel az országgyűlési autonómia legmarkánsabb területének érdemi korlátozására is engedett következtetni, ha csak néhány hónapig is. Azzal azonban, hogy az Alkotmánybíróság a 12/2013. (V. 27.) AB határozatban az Alaptörvény-módosítások formai szempontú vizsgálatára szorítkozott annak tudatában, hogy a felülvizsgálandó Alaptörvény-módosítás az Alaptörvény egységességét, koherenciáját nyilvánvalóan romboló normákat emelt az Alaptörvénybe. A 12/2013. (V. 27.) AB határozattal a testület az utolsó olyan lehetőségét szalasztotta el, amikor még *kifejezett* alaptörvényt sértés nélkül vállalkozhatott volna alaptörvény-módosítás tartalmi vizsgálatára. Ezzel valódi kontroll nélkül hagyta az Országgyűlést legjelentősebb aktusainak megalkotásában, amely a parlamenti autonómia kiteljesedését is magával vonta.

az egyes emberek uralkodása, s mindenképpen alkalmas a szélsőségekre.” SÁRI János: *A hatalommegosztás*. Osiris, Budapest, 1995. 44. o.

⁷⁵⁸ Claus OFFET idézi: SAMU Mihály: *Alkotmányozás. Alkotmány. Alkotmányosság*. Korona, Budapest, 1997. 46. o.

A fentiek alapján úgy tűnik, hogy DE LOLME-nak az angol parlamentre tett megállapítása a mai magyar Országgyűlésre nézve is – az alaptörvény-alkotó, vagy -módosító hatáskörében eljárva mindenképpen – igaznak bizonyul: *„bármit megtehet, csak nőből nem csinálhat férfit, vagy férfiból nőt.”*

V. FORRÁSOK

1. BIBLIOGRÁFIA

- ÁDÁM Antal: *Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás*. Osiris, Budapest 1998.
- ANTAL Attila: *Alkotmányozási korszakok és technikák*. In *Közjogi Szemle* 2013/2. 1–18. o.
- ARATÓ András: *Sikeres kezdet után részleges kudarc – merre tovább? Poszt-szuverén alkotmányozás Magyarországon*. In *Fundamentum* 2009/3. 5–30. o.
- BAKOS Ferenc (szerk.): *Idegen szavak és kifejezések szótára*. Akadémiai, Budapest, 1976.
- BALOGH Artúr: *A parlamenti tagok szólásszabadságának határai*. In *Jogtudományi Közlöny* 34/1899.
- BÁNKUTI, Miklós – HALMAI, Gábor – SCHEPPELE, Kim Lane: *From Separation of Powers to a Government without Checks: Hungary's Old and New Constitution*. In TÓTH, Gábor Attila (ed.): *Constitution for a Disunited Nation. On Hungary's 2011 Fundamental Law*. Central University Press, Budapest–New York, 2012. 237–268. o.
- BARKOW, Rachel E.: *More Supreme than Court? The Fall of Political Question Doctrine and the Rise of Judicial Supremacy*. In *Columbia Law Review* 2/12. (2002) 237–336. o.
- BELOVICS Ervin: *A bűncselekmény elkövetői*. In BUSCH Béla (szerk.): *Büntetőjog Általános Rész*. HVG-Orac, Budapest, 2006. 180–201. o.
- BIBÓ István: *Az államhatalmak elválasztása egykor és most*. In Bibó István: *Válogatott tanulmányok II. Kötet*. Magvető, Budapest, 1990. 367–397.
- BIHARI Mihály: *Az alkotmányozó hatalomról*. In TAKÁCS Imre (szerk.): *Az alkotmányozás jogi kérdései: A linzi Johannes Kepler Egyetem és a budapesti Eötvös Loránd Tudományegyetem szimpóziuma (Budapest, 1995. július 6–7.)* ELTE Eötvös, Budapest, 1995. 225–230. o.

- BITSKEY Botond – GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: *A befogadható alkotmányjogi panasz.* – *Az első hónapok tapasztalatai.* In Alkotmánybírósági Szemle 2012/1. 89–95. o.
- BLACKSTONE, William: *Commentaries on the Laws of England.* J. B. Lipincott, Philadelphia, 1893.
- BLUTMAN László: *Az Alkotmánybíróság és az alkotmány feletti normák: könnyű liaison elkötelezettség nélkül?* In Közjogi Szemle 2011/4. 1–11. o.
- BORBÁS Beatrix: *A bírói hatalom kárfelelőssége.* HVG-Orac, Budapest, 2014.
- BÖLÖNY József: *A magyar közjog időszerű kérdései. 1. kötet.* Budapest, 1941.
- BRAGYOVA András: *Az új alkotmány egy koncepciója.* KJK-MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest, 1995.
- BRUHÁCS János: *Nemzetközi jog III.* Dialóg-Campus, Budapest–Pécs, 2009.
- BUZA László: *A képviselőház házszabályai. Államjogi tanulmány.* Sárospatak, 1916.
- CHEMERINSKY, Erwin: *Constitutional Law. Principles and Policies.* Aspen Law and Business, 2002.
- CHOPER, Jesse H.: *The Political Question Doctrine: Suggested Criteria.* In Duke Law Journal No. 6. Vol. 54. (2005) 1457–1523. o.
- CHRONOWSKI Nóra: *Alaptörvény-ellenes, ami nem alkotmányos.* In Közjogi Szemle 2013/1. 66. o.
- CHRONOWSKI Nóra: *Az alkotmányozás a globális alkotmányosság kontextusában.* In Jura 2012/2. 51–59. o.
- CHRONOWSKI Nóra: *Észet Köztársaság.* In CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana.* HVG-Orac, Budapest, 2007. 273–286. o.
- CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea: *Alkotmánybírói függetlenség Európában. És Magyarországon?* In Közjogi Szemle 2011/3. 26–32. o.
- CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea: *Moldovai Köztársaság.* In CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana.* HVG-Orac, Budapest, 2007. 559–576. o.
- CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – ZELLER Judit: *Túl az alkotmányon...* In Közjogi Szemle 2010/4. 1–12. o.
- CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József: *Az alkotmányjogi felelősségről.* In Jogtudományi Közlöny 2012/7–8. 277–287. o.

- CONCHA Győző: *Politika. Második kötet. Közigazgatástan*. Grill, Budapest, 1905.
- CSINK Lóránt: *Az Alkotmánybíróság határozata a bírói hivatás felső korhatárának szabályairól*. In *Jogesetek Magyarázata* 2012/4. 8–18. o.
- CSINK Lóránt: *Az Alkotmánybíróság határozata a kormánytisztviselők elmozdíthatóságáról*. In *Jogesetek Magyarázata* 2011/2. 3–11. o.
- CSINK Lóránt: *Az államfő jogállása Európában és Magyarországon*. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2008.
- CSINK Lóránt: *Két világ közt, avagy van-e alternatívája a jogállamnak?* In DRINÓCZI Tímea – JAKAB András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011*. Pázmány Press (PPKE-JÁK, PTE-ÁJK, Szent István Társulat), Budapest, 2013. I. kötet 61–70. o.
- CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: *...az alkotmányjogon innen*. In *Alkotmánybírósági Szemle* 2011/1. 66–71. o.
- CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: *Egy alkotmány margójára. Alkotmányelméleti és értelmezési kérdések az Alaptörvényről*. Gondolat, Budapest, 2013.
- DE LOLME, Jean Louis: *The Constitution of England. Book I*. London, 1807.
- DEZSŐ Márta: *Képviselés és választás a parlamenti jogban*. KJK-MTA ÁJI, Budapest, 1998.
- DEZSŐ Márta – KUKORELLI István: *Az Országgyűlés*. In KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I*. Osiris, Budapest, 2007. 337–386. o.
- DEZSŐ Márta – KUKORELLI István – SÁRI János – SOMOGYVÁRI István: *A magyar parlamenti jog de lege ferenda*. In KUKORELLI István (szerk.): *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*. Századvég, Budapest, 2006. 210–239. o.
- DRINÓCZI Tímea: *Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok*. Dialóg-Campus, Budapest–Pécs, 2007.
- DRINÓCZI Tímea: *Gondolatok az Alkotmánybíróság 61/2011. (VII. 12.) AB határozatával kapcsolatban*. In *JURA* 2012/1. 37–46. o.
- ERDŐS Csaba: *Az 1989-es Alkotmányon nyugvó alkotmánybírósági határozatok hatályon kívül helyezésének egyes aspektusai*. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Sente Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Nemzeti Közszerzői Egység, Budapest, 2014. 297–315.

- ERDŐS Csaba: *A bírói felülvizsgálat kialakulása az Egyesült Államokban.* In SZENTE Zoltán (szerk.): *Applicatio est vita regulae. Nemzetközi jogesetek a parlamenti jog köréből.* Universitas, Győr, 2013. 16–22. o.
- ERDŐS Csaba: *Az Országgyűlés az új Alaptörvényben.* In BENCsik András – FÜLÖP Péter: *Jogász Doktoranduszok I. Pécsi Találkozója. Tanulmánykötet.* Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolája, Pécs, 2011. 164–171. o.
- ERDŐS Csaba: *A törvényhozás költségvetési autonómiája; a tagállamok és a kongresszus közötti hatáskörmegosztás.* In SZENTE Zoltán (szerk.): *Applicatio est vita regulae. Nemzetközi jogesetek a parlamenti jog köréből.* Universitas, Győr, 2013. 62–69. o.
- FARKAS Ádám: *A hadüzenet joga.* In SZENTE Zoltán (szerk.): *Applicatio est vita regulae. Nemzetközi jogesetek a parlamenti jog köréből.* Universitas, Győr, 2013. 76–80. o.
- FRÖHLICH Johanna: *Az örökkévalósági klauzulák dilemmája.* In DRINÓCZI Tímea – JAKAB András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011.* Pázmány Press (PPKE-JÁK, PTE-ÁJK, Szent István Társulat), Budapest, 2013. II. kötet 31–44. o.
- GÁVA Krisztián: *Parlamenti képviselőcsoportok.* In NAGY Csongor István – PAPP Imre – SEPSI Tibor (szerk.): *Parlamentek Európában.* Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 2003. 34–44. o.
- GRÁD András – WELLER Mónika: *A strasbourgi emberi jogi bírósághoz kérelmezés.* HVG-Orac, Budapest, 2011.
- HALÁSZ, Zsolt: *Public Finances.* In CSINK, Lóránt – SCHANDA, Balázs – VARGA, Zs. András (eds.): *The Basic Law of Hungary.* Clarus Press, Dublin, 2012. 266–281. o.
- HALMAI Gábor: *Alkotmányjog – Emberi Jogok – Globalizáció. Az alkotmányos eszmék migrációja.* L'Harmattan, Budapest, 2013.
- HALMAI Gábor: *Államszervezeti és hatásköri aktivizmus?* In *Fundamentum* 1/2004. 100–108. o.
- HALMAI Gábor: *Lojalitás és alkotmány.* In *Élet és Irodalom* 2010/44.
- HART, H. L. A.: *A jog fogalma.* Osiris, Budapest, 1995.
- JAKAB András: *A magyar alkotmányjogi dogmatika gordiuszi csomója.* In *Fundamentum* 2007/2.
- JAKAB András: *A magyar jogrendszer szerkezete.* Dialóg-Campus, Budapest–Pécs, 2007.

- JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei.* HVG-Orac, Budapest, 2011.
- JAKAB András – PATYI András – SZENTE Zoltán – SÜLYOK Gábor: *Az Országgyűlés hatáskörei.* In JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I.* Századvég, Budapest, 2009. 531–632. o.
- JELLINEK Artúr: *Mentelmi jog. Tanulmányok a magyar közjogról.* Budapest, 1890.
- KÁDÁR András Kristóf – KARSAI Dániel: *Az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjoga a gyakorlat számára.* Novissima, Budapest, 2013.
- KENGyel Miklós: *Magyar polgári eljárásjog.* Osiris, Budapest, 2006.
- KILÉNYI Géza: *Néhány gondolat az alkotmánybírói függetlenségről szóló tanulmányhoz.* In *Közjogi Szemle* 2010/4. 13–18. o.
- KOI Gyula: *A parlamenti fegyelmi jog etikai elemei, avagy szükség van-e külön országgyűlési etikai kódexre?* III.3. pont forrás: Országgyűlés Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottságának honlapja: http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.keret_frissit?p_szerv=&p_fomenu=50&p_almenu=20&p_ckl=39&p_biz=A350&p_rec=&p_egys=&p_nyelv=HU (letöltés ideje: 2013. szeptember 22.))
- KOVÁCS Krisztina: *A hátrányos megkülönböztetés tilalma.* In HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila: *Emberi jogok.* Osiris, Budapest, 2003. 363–422. o.
- KUKORELLI István: *Frakciók a magyar parlamenti jogban.* In KUKORELLI István (szerk.): *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban.* Századvég, Budapest, 2006. 177–199. o.
- KUKORELLI István: *Az alkotmányozás évtizede.* Korona Kiadó Budapest, 1995.
- KUKORELLI István: *Húsz éve alkotmányozunk...* In *Közjogi Szemle* 2009/3. 1–10. o.
- KUKORELLI István – PAPP Imre – TAKÁCS Imre: *Az Alkotmánybíróság.* In KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I.* Osiris, Budapest, 2007. 441–474. o.
- LAJER Zsolt: *Felelősség a jogszabályalkotással okozott károkért az Európai Unió és egyes tagállamai jogában.* In *Jogtudományi Közlöny* 2001/3. 121–131. o.
- LANDAU, David: *Abusive Constitutionalism.* In *University of Columbia Law Review* Vol. 47: 189 (2013) 189–260. o.

- LÁPOSSY Attila – SZAJBÉLY Katalin: *Az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseinek alkotmányosságáról*. In *Közjogi Szemle* 2012/2. 2. o.
- MADARÁSZ Tibor: *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1995.
- MCCLOSKEY, Robert G.: *Az amerikai Legfelsőbb Bíróság*. In PACZOLAY Péter (szerk.): *Alkotmánybíráskodás. Alkotmányértelmezés*. Budapest, 1995. 35–41. o.
- ORBÁN Balázs András: *A frakciók helye az alkotmányban, különös tekintettel a frakciók lehetséges szerepére annak stabilizálásában*. In *Közjogi Szemle* 2011/1. 59–67. o.
- OSZTOVITS András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata*. Complex, Budapest, 2011.
- PACZOLAY Péter: *Alkotmánybíráskodás a politika és a jog határán*. In PACZOLAY Péter (szerk.): *Alkotmánybíráskodás. Alkotmányértelmezés*. Budapest, 2003. 9–31. o.
- PAINE, Thomas: *Az ember jogai*. Osiris – Readers International, Budapest, 1995.
- PAPP István – SOLTÉSZ István: *Az Országgyűlés működésének rendje*. In SOLTÉSZ István (szerk.): *Az Országgyűlés*. Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 2009. 187–214. o.
- PATYI András: *Az eljárás és az eljárásjog fogalma, a hatósági eljárás szabályozásának története*. In PATYI András (szerk.): *Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Dialóg-Campus, Budapest-Pécs, 2009. 17–47. o.
- PATYI András: *A jogállamiság*. In CSERNY Ákos (szerk.): *Alkotmányjog*. Nemzeti Közszoigálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013. 24–36. o.
- PATYI András: *A közigazgatás működésének jogi kérdései*. In PATYI András – VARGA Zs. András: *Általános közigazgatási jog*. Dialóg-Campus, Budapest-Pécs, 2009. 143–258. o.
- PESTI Sándor: *Az újkori magyar parlament*. Osiris, Budapest, 2002.
- PETRÉTEI József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Dialóg-Campus, Budapest-Pécs, 2009.
- PETRÉTEI József: *A frakciók szabályozásának kérdőjelei*. In *Közjogi Szemle* 2009/3. 31–34. o.
- PETRÉTEI József: *Jogforrások és jogalkotás az Alaptörvényben*. In CHRONOWSKI Nóra (szerk.): *Alkotmány és jogalkotás az EU tagállamaként*. HVG-Orac, Budapest, 2011. 251–264. o.

- PETRÉTEI József: *Magyar alkotmányjog II. Államszervezet*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2000.
- PETRÉTEI József: *Magyarország alkotmányjoga 1. Alapvetés, alkotmányos intézmények*. Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2013.
- PINTÉR Péter – SZABÓ Zsolt: *Visszautasított képviselői indítványok az Országgyűlésben – avagy sérti-e az Országgyűlés tekintélyét a humor?* In *Közjogi Szemle* 2014/4. 37–43. o.
- POKOL Béla: *A parlamentarizmus modelljei*. In BIIHARI Mihály – POKOL Béla: *Politológia*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2009. 481–567. o.
- POLT Péter: *Áldás vagy átok? A parlamenti mentelmi jog*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2010.
- RICHER, Kristen L.: *The Functional Political Question Doctrine and the Justiciability of Employee Tort Suits Against Military Service Contractors*. In *New York University Law Review* Vol. 85: 1694 (2010) 1694–1734. o.
- SAMU Mihály: *Alkotmányozás. Alkotmány. Alkotmányosság*. Korona, Budapest, 1997.
- SÁRI János: *A hatalommegosztás*. Osiris, Budapest, 1995.
- SEIDMAN, Louis Michael: *The Secret Life of the Political Question Doctrine*. In *The John Marshall Law Review* 2004/37. 441–480. o.
- SHEPPARD, Steve: *The Selected Writings and Speeches Sir Edward Coke*. Liberty Fund, Indianapolis, 2003.
- SINKU Pál: *A vagyon elleni erőszakos bűncselekmények*. In BUSCH Béla (szerk.): *Büntetőjog II. Különös Rész*. HVG-Orac, Budapest, 2013. 574–590. o.
- SMUK Péter: *Ellenzéki jogok a parlamenti jogban*. Gondolat, Budapest, 2008.
- SMUK Péter: *Magyar közjog és politika*. Osiris, Budapest, 2012.
- SMUK Péter: *A magyar parlament fejlődésének tendenciái 1990–2010*. In KUKORELLI István – SMUK Péter: *A magyar Országgyűlés 1990–2010*. Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2010. 103–128. o.
- SMUK Péter: *Nemzeti értékek az Alaptörvényben*. In DELI Gergely – SZOBOSZLAI-KISS Katalin (szerk.): *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*. Universitas, Győr, 2013. 446–463. o.
- SMUK Péter: *Ostrom vagy felújítás alatt? A véleményszabadság új határai*. In *Közjogi Szemle* 2013/2. 25–34. o.

- SMUK Péter: *A politikai diskurzusok alkotmányjogi szerkezete*. MTA-BTK, Budapest, 2015.
- SMUK Péter: *A politikai zsákmanylev alkotmányos korlátai*. In Jog-Állam-Politika 2010/4. 3–22. o.
- SMUK, Péter: *The Fiscal Council in the Hungarian Constitutional System*. In RUSKOWSKI, Eugeniusz – STANKIEWICZ, Janusz – TYNIEWICKI, Marcin – ZAWADA-PAK, Urszula (eds.): *Annual and Long Term Public Finances in Central and Eastern European Countries*. Temida2, Bialistok, 2013. 311–316. o.
- SMUK Péter: *A Tisztelt Ház szabályai, 2012 – új törvény az Országgyűlésről*. In Kodifikáció és Közigazgatás 2012/2. 5–27. o.
- SOLTÉSZ István: *Az Országgyűlés*. Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 2009.
- SÓLYOM László: *Pártok és érdekszervezetek az alkotmányban*. Rejtjel, Budapest, 2004.
- SOMOGYVÁRI István: *Magyar alkotmányozás 1988–2008*. In SÁNDOR Péter – STUMPF Anna – VASS László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve. Kormányzati rendszer a parlamentáris demokráciában 1988–2008*. Demokrácia Kutatások Magyarországi központja Alapítvány, 2009. [DVD-ROM formátumban]
- SOMOGYVÁRI István: *Az Országgyűlés Háyszabálya*. In KURTÁN Sándor – SÁNDOR Péter – VASS László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve*. Demokrácia Kutatások Magyarországi Központja, Budapest, 1992.
- SULYOK Gábor: *A nemzetközi jog és a belső jog viszonyának alaptörvényi szabályozása*. In Jog-Állam-Politika 2012/1. 17–60. o.
- SZABÓ Zsolt: *Parlamenti vizsgálóbizottságok*. Patrocinium, Budapest, 2011.
- SZENTE Zoltán: *Az Alkotmánybíróság döntése Magyarország Alaptörvényének Átmeneti rendelkezései alkotmányosságáról*. In Jogesetek Magyarázata 2013/2. 11–21. o.
- SZENTE Zoltán: *Az Alkotmánybíróság értelmezési gyakorlata 1990–2010*. In DELI Gergely – SZOBOSZLAI-KISS Katalin (szerk.): *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*. Universitas, Győr, 2013. 497–518. o.
- SZENTE Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*. Atlantisz, Budapest, 2010.
- SZENTE Zoltán: *Egy- vagy kétkamarás Országgyűlést? A második kamara bevezetésének lehetőségeiről*. In TÉGLÁSI András (szerk.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban?* Országgyűlés Alkot-

- mányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága, Budapest, 2011. 85–94. o.
- SZENTE Zoltán: *Emberi jogok-e a képviselői jogok? A képviselői szólás-szabadság alkotmányos jellegéről*. In Állam- és Jogtudomány 2015/2. 74–90. o.
- SZENTE Zoltán: *Érvelés és értelmezés az alkotmányjogban*. Dialóg-Campus, Budapest–Pécs, 2013.
- SZENTE Zoltán: *A képviselői mandátum keletkezése és megszűnése*. In SZENTE Zoltán (szerk.): *Applicatio est vita regulae. Nemzetközi jogesetek a parlamenti jog köréből*. Universitas, Győr, 2013. 117–120. o.
- SZENTE Zoltán: *A képviselői megbízatás megszűnése*. In JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I. Századvég*, Budapest, 2009. 732–744. o.
- SZENTE Zoltán: *Az Országgyűlés belső szervezeti tagozódása*. In JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I. Századvég*, Budapest, 2009. 745–769. o.
- SZENTE Zoltán: *Az Országgyűlés tagjainak jogállása*. In JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I. Századvég*, Budapest, 2009. 672–731. o.
- SZENTE Zoltán: *A parlamenti fegyelmi jog és a képviselői etikai szabályok elvi alapjai és gyakorlati lehetőségei*. 2.1. pont forrás: Országgyűlés Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottságának honlapja: http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.keret_frissit?p_szerp=&p_fomenu=50&p_almenu=25&p_ckl=39&p_biz=A350&p_rec=&p_egys=&p_nyelv=HU (letöltés ideje: 2013. szeptember 22.)
- SZENTE Zoltán: *A parlamenti képviselők mentelmi joga az európai parlamenti jogokban*. In SOLTÉSZ István (szerk.): *A képviselők jogállása. 2. rész*. Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 2004. 203–221. o.
- SZENTE Zoltán: *A polgári alkotmányok főbb intézményei*. In MEZEY Barna – SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmus-történet*. Osiris, Budapest, 2003. 467–611. o.
- SZENTE Zoltán: *A törvényhozási eljárás alkotmányosságának bírói felülvizsgálata*. In SZENTE Zoltán (szerk.): *Applicatio est vita regulae. Nemzetközi jogesetek a parlamenti jog köréből*. Universitas, Győr, 2013. 82–86. o.

- SZIGETI Péter: *A jogi objektiváció kategóriaelemzése*. In SZIGETI Péter – TAKÁCS Péter: *A jogállamiság jogelmélete*. Napvilág, Budapest, 2004. 141–190. o.
- SZIGETI Péter: *Jogtani és államtani alapevonalak*. Rejtjel, Budapest, 2011.
- SZIGETI Péter – TAKÁCS Péter: *Jogelméleti és jogfilozófiai irányzatok*. In SZIGETI Péter – TAKÁCS Péter: *A jogállamiság jogelmélete*. Napvilág, Budapest, 2004. 35–124. o.
- SZILÁGYI Péter: *Az alkotmányozás és az alkotmányozó hatalom államelméleti kérdései és annak tanulságai*. In DRINÓCZI Tímea – JAKAB András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011*. Pázmány Press (PPKE-JÁK, PTE-ÁJK, Szent István Társulat), Budapest, 2013. I. kötet 93–136. o.
- TAKÁCS Péter: *Az alkotmány legitimitása*. In Alkotmánybírósági Szemle 2011/1. 58–65. o.
- TAKÁCS Péter: *Államelmélet a XX. században. A jogi, a társadalmi és a politikai államfogalom*. In Pro Publico Bono Online. 2011/2. 1–35. o. forrás: <http://www.propublicobono.hu/pdf/Takacs%20Péter%203%20Államelmélet%20a%20XX.%20sz%202%20KelsenWeberSchmittSmend.pdf> (letöltés ideje: 2015. június 3.)
- TAKÁCS Tamara: *Norvég Királyság*. In CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*. HVG-Orac, Budapest, 2007. 228–242. o.
- TAMÁNE NAGY Erzsébet – TALLÓDI Zoltán: *Az Országgyűlés jogalanyisága*. In Magyar Jog 1997/4. 201–207. o.
- TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete*. Szent István Társulat, Budapest, 1997.
- TRÓCSÁNYI László: *A parlamenti jog természete és forrásai*. In PETRÉTEI József (szerk.): *Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára*. Dialóg-Campus, Budapest–Pécs, 2000.
- UJVÁRINÉ ANTAL Edit: *Felelősségtan*. Novotni, Miskolc, 2002.
- VÁCZI Péter: *Kegyelem! A közkegyelem intézményéről és a semmisségi törvényekről*. In DELI Gergely – SZOBOSZLAI-KISS Katalin: *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*. Universitas-Győr, Győr, 2013. 553–562. o.
- VÁCZI Péter: *Képviselői szólásszabadság és mentelmi jog*. In SZENTE Zoltán (szerk.): *Applicatio est vita regulae. Nemzetközi jogesetek a parlamenti jog köréből*. Universitas, Győr, 2013. 121–126. o.

- VÁCZI Péter: *A képviselői szólásszabadság határai*. In SZENTE Zoltán (szerk.): *Applicatio est vita regulae. Nemzetközi jogesetek a parlamenti jog köréből*. Universitas, Győr, 2013. 127–133. o.
- VARGA Zs. András: *A mag-alkotmány védelmében*. In DRINÓCZI Tímea – JAKAB András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011*. Pázmány Press (PPKE-JÁK, PTE-ÁJK, Szent István Társulat), Budapest, 2013.
- VERESS Emőd: *Francia Köztársaság*. In CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*. HVG-Orac, Budapest, 2007. 105. o.
- VERESS Emőd: *Románia*. In CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*. HVG-Orac, Budapest, 2007. 527–542. o.
- VÖRÖS Imre: *Vázlat az alapvető jogok természetéről az Alaptörvény negyedik és ötödik módosítása után*. In *Fundamentum* 2013/3. 53–64. o.
- WOLFE, Christian: *Alkotmánybíráskodás és demokrácia*. In PACZOLAY Péter (szerk.): *Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés*. Rejtjel, Budapest, 2005. 127–148. o.
- ZELLER Judit: *Horvát Köztársaság*. In CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*. HVG-Orac, Budapest, 2007. 510–526. o.
- ZELLER Judit: *Német Szövetségi Köztársaság*. In CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*. HVG-Orac, Budapest, 2007. 116–135. o.

2. JOGFORRÁSOK

Magyarország 2011. április 25-i Alaptörvénye
Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései
1949. évi XX. tv. a Magyar Köztársaság Alkotmányáról

1952. évi III. tv. a polgári perrendtartásról

1956. évi I. tv. az Egyesült Nemzetek Alapokmányának törvénybe iktatásáról

1959. évi IV. tv. a polgári törvénykönyvről (hatályát vesztes)

1989. évi XXXII. tv. az Alkotmánybíróságról

1989. évi XXXVII. tv. közkegyelem gyakorlásáról
1991. évi V. tv. közkegyelem gyakorlásáról
1991. évi LXXI. tv. az Európa Tanács 1949. évi május 5-én, Londonban aláírt és az Európa Tanács Főtitkárának 1951. május 22-i, 1951. december 18-i, 1953. május 4-i, 1958. május 30-i, 1961. november 3-i, 1963. május 6-i, 1965. május 24-i, 1970. október 14-i, 1971. február 17-i, 1974. december 9-i, 1976. október 2-i, 1978. január 9-i, 1978. január 20-i és 1978. november 27-i jegyzőkönyvei szerint módosított Alapszabályának kihirdetéséről
1992. évi XI. tv. az 1963 és 1989 között elkövetett egyes állam és közrend elleni bűncselekmények miatt történt elítélések semmissé nyilvánításáról
1992. évi XXXVIII. tv. az államháztartásról
1993. évi XXXI. tv. az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről
1994. évi XXXIV. tv. a Rendőrségről
2000. évi I. tv. Szent István államalapításának emlékéről és a Szent Koronáról
2010. évi XLIII. tv. a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról
2010. évi LXVI. tv. az Állami Számvevőszékről
2010. évi CXIX. tv. a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról
2010. évi CXXX. tv. a jogalkotásról
2011. évi CXI. tv. az alapvető jogok biztosáról
2011. évi CLI. tv. az Alkotmánybíróságról
2011. évi CLXI. tv. a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról
2011. évi CLXIV. tv. a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról
2011. évi CXCIV. tv. Magyarország gazdasági stabilitásáról
2011. évi CXCIV. tv. az államháztartásról
2011. évi CXCIX. tv. a közszolgálati tisztviselőkről
2011. évi CCVI. tv. a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról
2012. évi II. tv. a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről
2012. évi XXXVI. tv. az Országgyűlésről

2012. évi C. tv. a büntető törvénykönyvről
2012. évi CCIV. tv. Magyarország 2013. évi költségvetéséről
2013. évi XXXVI. tv. a választási eljárásról
2013. évi CCXXXVIII. tv. a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről és a népszavazási eljárásról
- 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat egyes házszabályi rendelkezésekről (hatályát veszette)
10/2014. (II. 24.) OGY határozat az egyes házszabályi rendelkezésekről
- 7/2012. OGY elnöki rendelkezés az Országgyűlési Őrség Szervezeti és Működési Szabályzatáról (hatályát veszette)
9/2013. házelnöki rendelkezés az Országgház és az Országgyűlés Irodaháza, valamint az Országgyűlés Hivatalának elhelyezésére szolgáló épületek területére történő belépés és az ott-tartózkodás, valamint az Országgyűlési Őrség e feladatkörével összefüggő tevékenysége részletes szabályairól
6/2014. OGY elnöki rendelkezés az Országgyűlési Őrség Szervezeti és Működési Szabályzatáról
1/2014. (V. 22.) HB állásfoglalás a köztársasági elnök, a miniszterelnök napirenden kívüli felszólalásával kapcsolatos időkeretekről
2/2014. (V. 22.) HB állásfoglalás a független képviselők által elmondható interpellációk és kérdések számáról és sorrendjéről
az Országgyűlés Házbizottságának általános érvényű állásfoglalásai
forrás: http://www.parlament.hu/fotitkar/hb_allf.pdf (letöltés ideje: 2015. június 7.)
Állásfoglalás a miniszterjelöltek kinevezés előtti bizottsági meghallgatásáról
az Igazságügyi Bizottság 5/2014-2018.IUB eseti jellegű állásfoglalása (2015. április 27.)
- 66/1992. (X. 16.) OGY határozat Tiszaderzs Község Önkormányzati Képviselő-testülete felosztatásáról
11/2014. (V. 6.) OGY határozat az Országgyűlés tisztségviselőinek megválasztásáról
12/2014. (V. 6.) OGY határozat az Országgyűlés háznagyának megválasztásáról

- 13/2014. (V. 6.) OGY határozat az Országgyűlés bizottságainak létrehozásáról, tisztségviselőinek és tagjainak megválasztásáról
- 41/2014. (XI. 13.) OGY határozat a Tájékoztató az Állami Számvevőszék 2013. évi szakmai tevékenységéről és beszámoló az intézmény működéséről című beszámoló elfogadásáról
- 17/2015. (IV. 17.) OGY határozat a Magyar Honvédségnek az Iszlám Állam elnevezésű terrorszervezet elleni nemzetközi fellépésben való részvételéről
- 18/2015. (IV. 17.) OGY határozat a Gazdasági Versenyhivatal 2013. évi tevékenységéről és a Versenytörvény alkalmazása során szerzett, a verseny tisztaságának és szabadságának érvényesülésével kapcsolatos tapasztalatokról szóló beszámoló elfogadásáról
- 19/2015. (IV. 17.) OGY határozat az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek 2013. évi tevékenységéről szóló beszámoló elfogadásáról
- 22/2015. (V. 14.) OGY határozat az Országgyűlés bizottságainak létrehozásáról, tisztségviselőinek és tagjainak megválasztásáról szóló 13/2014. (V. 6.) OGY határozat módosításáról
- 34/2015. (VII. 7.) OGY határozat a Tájékoztató az Állami Számvevőszék 2014. évi szakmai tevékenységéről és beszámoló az intézmény működéséről az Országgyűlés részére című beszámoló elfogadásáról
- 40/B/1990. AB határozat
- 21/1990. (X. 4.) AB határozat
- 23/1990. (X. 31.) AB határozat
- 16/1991. (IV. 20.) AB határozat
- 28/1991. (VI. 3.) AB határozat
- 32/1992. (V. 29.) AB határozat
- 60/1992. (XI. 17.) AB határozat
- 65/1992. (XII. 17.) AB határozat
- 1220/H/1992. AB határozat
- 1459/B/1992. AB határozat
- 6/1994. (II. 18.) AB határozat
- 21/1994. (IV. 16.) AB határozat
- 36/1994. (VI. 24.) AB határozat
- 55/1994. (XI. 10.) AB határozat
- 293/B/1994. AB végzés

23/1994. (IV. 29.) AB végzés
45/1997. (IX. 19.) AB határozat
1260/B/1997. AB határozat
27/1998. (VI. 16.) AB határozat
4/1999. (III. 31.) AB határozat
22/1999. (VI. 30.) AB határozat
24/2000. (VII. 6.) AB határozat
45/2001. (XI. 17.) AB határozat
50/2003. (XI. 5.) AB határozat
833/B/2003. AB határozat
7/2004. (III. 24.) AB határozat
34/2004. (IX. 28.) AB határozat
12/2006. (IV. 24.) AB határozat
5/2007. (II. 27.) AB határozat
20/2007. (III. 29.) AB határozat
518/D/2009. AB határozat
183/2010. (X. 28.) AB határozat
184/2010. (X. 28.) AB határozat
29/2011. (IV. 7.) AB határozat
61/2011. (XII. 13.) AB határozat
45/2012. (XII. 29.) AB határozat
3076/2013. (II. 27.) AB határozat
10/2013. (IV. 25.) AB határozat
12/2013. (V. 24.) AB határozat
3149/2013. (VII. 24.) AB határozat
3206/2013. (XI. 18.) AB határozat
3207/2013. (XI. 18.) AB határozat

1375/B/1992. AB végzés
439/B/1993. AB végzés
453/B/1995. AB végzés
227/B/1999. AB végzés
689/B/2005. AB végzés
3265/2012. (X. 4.) AB végzés

1001/2012. (II. 27.) AB Tü határozat az Alkotmánybíróság ügyrendjéről
1003/2012. (III. 9.) AB Tü. határozat az Alkotmánybíróság Szervezeti
és Működési Szabályzatáról

BH 1994.312.

BH 1997.276.

BH 1998.334.

BH 2004.52.

BDT 2004.945.

BH 2006.397.

AKÖLTSÉGVETÉSI TANÁCS ELŐZETES HOZZÁJÁRULÁSA a Magyarország
2013. évi központi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvény
módosításáról szóló T/12100. számú törvényjavaslat módosító
javaslatokkal korrigált szövegének zárószavazásra bocsátásához

Marbury v. Madison, 5. U.S. 137. (1803)

Legal Tender Cases 79 U.S. 457 (1871)

Field v. Clark, 143 U.S. 649 (1892)

West Coast Hotel Co. v. Parrish, 300 U.S. 379 (1937)

Baker v. Carr 369 U.S. 186 (1962)

Powell v. McCormack 395 U.S. 486 (1969)

U.S. v. Brewster 408 U.S. 501 (1972)

Nixon v. United States 506 U.S. 224 (1993)

Bush v. Gore 531 U.S. 98 (2000)

Campbell v. Clinton (2000) 203 F.3d 19 (D.C. Cir. 2000)

Klass and Others v. Germany judgement of 6 September 1978

Airey v. Ireland judgement of 9 October 1979

Kamasinski v. Austria judgement of 19 December 1989

Castells v. Spain judgement of 23 April 1992

Halford v. the United Kingdom judgement of 25 June 1997

Camenzind v. Switzerland judgement of 16 December 1997

Wille v. Liechtenstein judgement of 28 October 1999

Société Anonyme „Sotiris et Nikos Koutras ATEE” v. Greece judgement of 16 November 2000

Metropolitan Church of Bessarabia and Others v. Moldova judgement of 13 December 2001

Osu v. Italy judgement of 11 July 2002

Wood v. the United Kingdom judgement of 16 November 2004

Cinar v. Turkey judgement of 21 February 2006

Karácsony and Others v. Hungary judgement of 16 September 2014

Szél and Others v. Hungary judgement of 16 September 2014

Szanyi v. Hungary communicated case, lodged on 27 May 2013

Az európai nemzeti alkotmányok forrása: TRÓCSÁNYI László – BADÓ Attila: *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. KJK-Kerszöv, Budapest, 2005.

Az USA Alkotmányának magyar fordításának forrása az USA magyarországi nagykövetségének honlapja: http://hungarian.hungary.us-embassy.gov/constitution_in_hungarian.html (letöltés ideje: 2013. október 4.)

3. EGYÉB FORRÁSOK

JANECSKÓ Kata: *Lex Biszku, lex Járai, lex Schmitt*. forrás: Index (2012. június 4.) <http://index.hu/belfold/2012/06/04/lexek/> (letöltés ideje: 2013. szeptember 30.)

KÖVÁRI Orsolya – KUKORELLI István: *Váltóállítók között. Kővári Orsolya beszélgetései Kukorelli Istvánnal*. Osiris, Budapest, 2012.

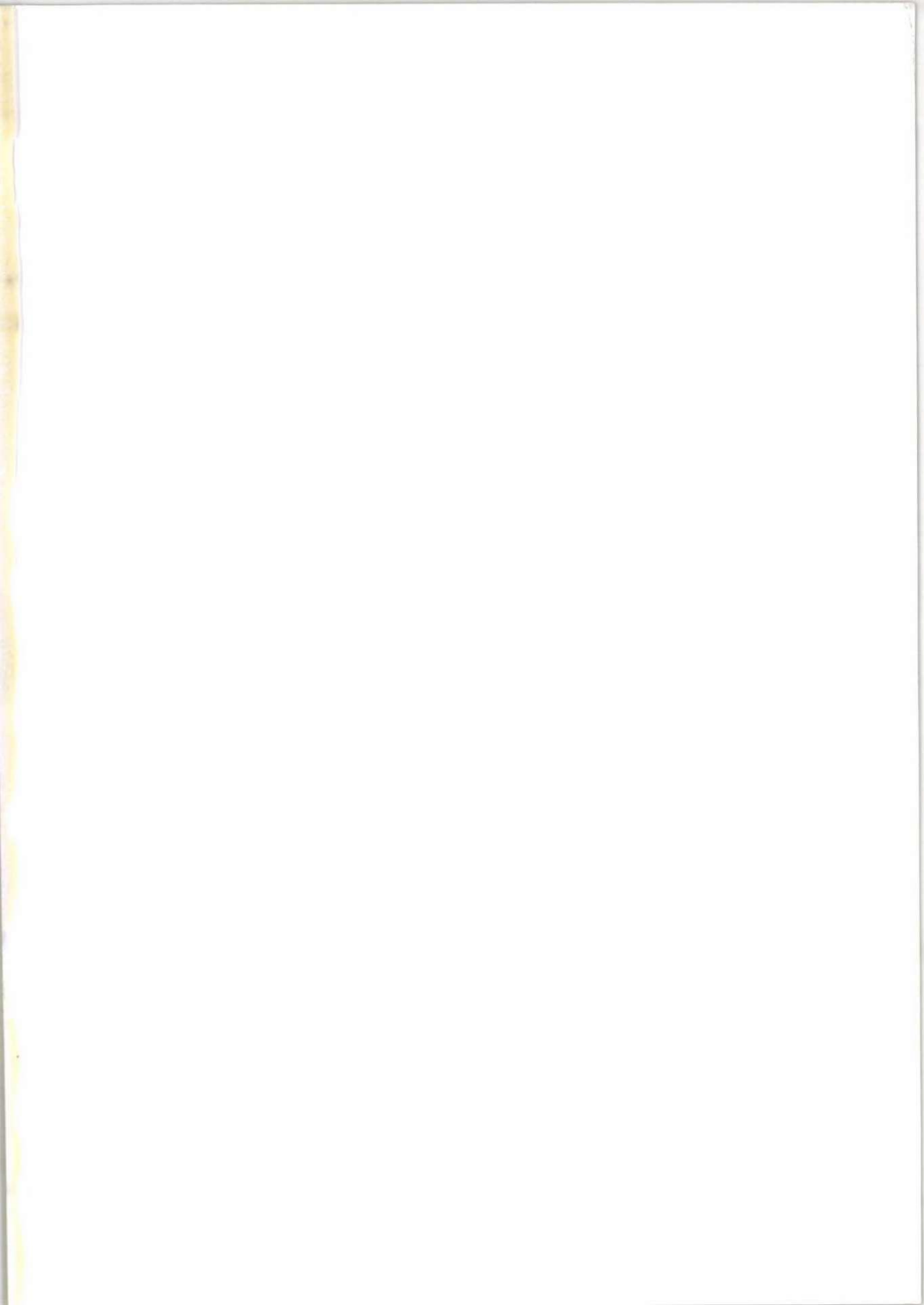
SOLTÉSZ István: *Bibliográfia az Alkotmányról, az Országgyűlésről, a központi állami szervekről és a választási rendszerekről*. Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 2012.

SÓLYOM László: *A hatalommegosztás vége*. Forrás: Népszabadság Online (2013. március 11.) http://nol.hu/archivum/20130311-a_hatalommegosztas_vege (letöltés ideje: 2013. május 24.)

Szél Bernadett, Osztolykán Ágnes és Lengyel Szilvia Magyarországgal szemben az EJEH-hez benyújtott kérelme (személyes adatigénylés alapján bocsátotta rendelkezésemre az LMP)

NézőpontIntézet: *Sólyomfursavétője. Alkotmánybíró-választás az EU-ban*. Forrás: <http://nezopointintezet.hu/files/2010/06/S%C3%B3lyom-L%C3%A1szl%C3%B3-furcsa-v%C3%A9t%C3%B3ja.2010-06-22.pdf> (letöltés ideje: 2013. május 12.)

- Az Alapvető Jogok Biztosának 2013. február 27-én kelt nyílt levele.
Forrás: <http://www.ajbh.hu/kozlemenyek/-/content/10180/14/nyilt-level-dr-ader-janos-koztarsasagi-elnokhhoz> (letöltés ideje: 2014. január 26.)
- Az Alapvető Jogok Biztosának 2013. augusztus 8-án kelt közleménye a parlamenti fegyelmi és rendészeti jogról. Forrás: <http://www.ajbh.hu/kozlemenyek/-/content/10180/5/nem-fordul-az-alkotmanybirosaghoz-de-tovabb-elemzi-az-orszaggyulesi-torvenyt-az-ombudsman> (letöltés ideje: 2014. január 26.)
- Áder János köztársasági elnök 2013. március 13-i elnöki nyilatkozata.
Forrás: http://www.keh.hu/elnoki_nyilatkozatok/1727-Elnoki_nyilatkozat_az_Alaptorveny_negyedik_modositasarol (letöltés ideje: 2013. május 24.)
- Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Intézete által az Alkotmány-előkészítő Eseti Bizottság számára készített „Javaslatok a Magyar Köztársaság Alkotmányának szabályozási koncepciójához”
<http://www.parlament.hu/biz39/aeb/info/mta.pdf> (letöltés ideje: 2015. szeptember 30.) 8. o.
- Resolution 1142 (1997) on parliaments and the media (Council of Europe Parliamentary Assembly)
- A Velencei Bizottság CDL-AD(2011)016 számú véleménye Magyarország új alkotmányáról forrás: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)016-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)016-e) (letöltés ideje: 2013. május 15.)
- Az Európai Parlament által 2013. június 19-én elfogadott, az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság az alapvető jogok helyzetéről: magyarországi normák és gyakorlatok (az Európai Parlament 2012. február 16-i állásfoglalása alapján) (2012/2130 (INI)) jelentés forrás: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2013-0229&language=HU#title1> (letöltés ideje: 2013. augusztus 14.)
- „Hungary must revoke worrying constitutional changes” [az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosának 2013. június 18-i nyilatkozata]. Forrás: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13464&LangID=E> (letöltés ideje: 2013. augusztus 14.).
- Az Országgyűlés honlapja (www.parlament.hu)



Erdős Csaba első önálló könyves fiatal kutatóként, a győri Parlamenti Kutatások Központja tagjaként bátran és újítóan, a parlamenti autonómia és az afeletti alkotmányos kontroll megteremtése nézőpontjából nyúl a sokszor evidenciának tűnő, megporosodott alkotmányjogi kérdésekhez. A hatalommegosztás szent elvének útján haladva tartalmilag, módszertanilag és megközelítési módjában is felrázza a parlamenti aktusok száraznak tűnő témakörét, újszerű tipológiát, jogforrástant és parlamenti eljárásjogot – a parlamenti aktusokkal szemben „fellebbezési jogot” – keresve és teremtve ezzel.

Értékes részei a könyvnek a normatív és egyedi aktusok közötti lényeges tartalmi különbségek csokorba gyűjtése, továbbá a két nagy „közjogi elefánt”, az alkotmányozó hatalom és az alkotmánybíróság történelmi birkózásáról szóló fejezetek.

A könyv valójában arról az évszázados alkotmányjogi-politikatudományi-államépítési dilemmáról szól, hogy vajon a parlament a szuverenitásból eredő összes jogot gyakorolja, autonómiája, hatalma teljes és korlátlan, bármit megtehet a könyv mottója szerint, avagy a parlamentnek, a népszuverenitásnak bírái, kontrollmechanizmusai lehetnek, legelőbb az alkotmánybíróság.

A kritikus ecsettel, aprólékosan és teljes értékűen megrajzolt kép nem optimista, de színes és a jogállamiságban reménykedő. Erdős Csaba gondolatgazdag könyve jogosan illeszthető a parlamenti joggal foglalkozó mives, magyar nyelvű monográfiák sorába.

Kukorelli István
egyetemi tanár

ISBN 978 963 693 645 7



9 789636 936457

3500 Ft